

Arrendamento acessível em Portugal: Contributos para as políticas públicas

Francielli Dalprá Cardoso

Orientadora: Professora Doutora Romana do Carmo Lança Xerez

Coorientador: Professor Doutor Pedro Gomes Rodrigues

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa

2019

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Arrendamento acessível em Portugal: Contributos para as políticas públicas

Francielli Dalprá Cardoso

Orientadora: Professora Doutora Romana do Carmo Lança Xerez

Coorientador: Professor Doutor Pedro Gomes Rodrigues

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Júri

Presidente:

Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

Doutora Elvira Sofia Leite de Freitas Pereira, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutora Romana do Carmo Lança Xerez, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora;

Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa

2019

Agradecimentos

Apesar de muitas vezes solitário – característica inerente de se trabalhar com as próprias ideias, este trabalho de investigação contou com o suporte de diversas pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a minha evolução profissional e pessoal.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus orientadores, Professora Romana Xerez e Professor Pedro G. Rodrigues, por terem me motivado para o tema da habitação e por terem partilhado desta caminhada comigo.

Agradeço também à Professora Elvira Pereira, pela grande ajuda com o esclarecimento de dúvidas metodológicas, cujo suporte foi fundamental para a concretização desta investigação.

Ao Professor Rui Brites, desde a forma como ministrou o curso de análise de dados (essencial para que pudesse ter aprendido a utilizar um programa estatístico em tão pouco tempo), até à sua disponibilidade e atenção pelos contatos por e-mail, o meu muito obrigada.

Um agradecimento, que vai além destas palavras, ao Pedro Rodrigues, que sempre me incentivou a seguir as minhas ideias e ideais, pelas sugestões e críticas, mas principalmente pela motivação a continuar.

À minha mãe, Terezinha Dalprá, muito obrigada pela leitura deste trabalho com tanta atenção e carinho, obrigada pelo apoio e amor incondicionais. Sem o seu suporte, teria sido praticamente impossível.

Finalmente, um agradecimento ao conjunto de pessoas que, mesmo indiretamente, foram importantes para a realização deste estudo. Ao meu pai, aos professores, aos colegas de curso, aos que me encorajaram ou ofereceram uma palavra de conforto nos momentos difíceis. Às pessoas que são o oposto daquilo que almejo e às que são um exemplo para mim, muitíssimo obrigada.

Resumo

Com o aumento dos preços da habitação, a questão da habitação acessível entrou recentemente na agenda pública e política em Portugal. O governo apresentou soluções no âmbito do arrendamento, mas o problema público não parece ter sido claramente definido. Este estudo tem três objetivos. Primeiro, analisam-se os conceitos de “acessibilidade económica à habitação” e “habitação a preços acessíveis” subjacentes às políticas públicas portuguesas propostas para enfrentar a questão, comparando-os com a literatura. O segundo objetivo avalia a situação atual da acessibilidade ao arrendamento em Portugal, identificando as características socioeconómicas dos agregados familiares considerados em risco de enfrentar este tipo de problema. Utilizando os microdados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento de 2016, aplicaram-se as duas abordagens principais para examinar a acessibilidade à habitação – o rendimento residual e o rácio despesas-rendimentos. Por último, analisam-se os pontos fortes e fracos de ambas as abordagens. Os resultados sugerem uma maior adequação da abordagem do rendimento residual para a identificação das famílias nessas condições. Por conseguinte, discute-se a importância da correta definição do problema público e as suas implicações para o desenho e a implementação de políticas de habitação acessível.

Palavras-chave: Acessibilidade à habitação; habitação acessível; abordagem do rendimento residual; rácio despesas-rendimentos; Portugal; política de habitação.

Abstract

In times of rising house prices, the affordable housing issue has recently reached the public and political agenda in Portugal. The government presented solutions within the rental sector, yet the public problem does not seem to have been clearly defined. The aim of this study is threefold. First, it analyses the underlying concepts of “housing affordability” and “affordable housing” in the Portuguese public policies proposed to tackle the issue, by comparing them to the literature. The second objective assesses the recent state of rental affordability in Portugal, identifying the socioeconomic characteristics of the households considered to be at risk of having this kind of problem. Using microdata from the 2016 Living Conditions and Income Survey, the study applies the two main approaches to examine housing affordability – the residual income and the expenditure-to-income ratio. Lastly, it analyses the strengths and weaknesses of both approaches. The results suggest a better suitability of the residual income approach for the identification of families in such conditions. Therefore, the study discusses the importance of the correct public problem definition and its implications for the design and implementation of affordable housing policies.

Keywords: Housing affordability; affordable housing; residual income approach; expenditure-to-income ratio; Portugal; housing policy.

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract.....	iii
1 Introdução.....	1
2 Enquadramento Teórico.....	5
2.1 Os Problemas Públicos e as Políticas Públicas	5
2.2 Estado Social e Habitação	6
2.3 A Política de Habitação em Portugal	9
2.4 Habitação Acessível e Acessibilidade à Habitação	20
2.4.1 <i>Formas de medir a acessibilidade à habitação</i>	22
2.4.2 <i>Instrumentos para a promoção de habitação a preços acessíveis</i>	28
2.4.3 <i>Arrendamento acessível em Portugal?</i>	30
3 Dados e Metodologia	32
3.1 Dados	33
3.1.1 <i>Agregados familiares considerados válidos para o estudo</i>	34
3.2 Abordagem do Rendimento Residual	35
3.3 Abordagem do Rácio.....	39
4 Análise e Discussão dos Resultados	41
4.1 Caracterização dos Arrendatários Estudados	41
4.2 Acessibilidade ao Arrendamento	42
4.3 Discussão dos Resultados e Implicações para as Políticas Públicas	46
5 Conclusões.....	53
Referências Bibliográficas	57
Anexos	65
Anexo 1. Orçamento de referência para o ano de 2014 (valores mensais, sem rendas de habitação, em euros).....	65
Anexo 2. Rendimento disponível dos agregados familiares* (valores em euros).....	66
Anexo 3. Novos ponderadores para cada membro do agregado familiar, definidos para o estudo .	66

Índice de Figuras

Figura 1. Evolução da despesa pública por função, em percentagem do PIB, 1995-2016	10
Figura 2. Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação e regime de ocupação pelas famílias	11
Figura 3. Percentagem de habitação social arrendada do total do parque habitacional, em 2015*	12
Figura 4. Índice dos preços de habitação (2015 = 100), taxa de variação anual na União Europeia e em Portugal	14
Figura 5. Abordagem do rendimento residual para medir a acessibilidade ao arrendamento	39
Figura 6. Abordagem do rácio para medir a acessibilidade ao arrendamento	40
Figura 7. Acessibilidade ao arrendamento por composição familiar (abordagem do rendimento residual) e comparação com a abordagem do rácio, 2016	45

Índice de Quadros

Quadro 1. Quadro-síntese das principais medidas e programas relacionados com o arrendamento em Portugal, a partir de 2002.....	19
Quadro 2. Principais definições de “acessibilidade à habitação” e “habitação acessível”	21
Quadro 3. Principais instrumentos de promoção da habitação acessível utilizados nos países da OCDE.....	29
Quadro 4. Agregados familiares válidos para efeitos do estudo.....	35
Quadro 5. Composição dos agregados familiares, ponderadores e orçamento de referência utilizados para a análise.....	39
Quadro 6. Caracterização dos agregados familiares estudados	41
Quadro 7. Arrendatários em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento através da aplicação do rendimento residual e do rácio, por regime de arrendamento, quintil de rendimentos e composição familiar, 2016.....	43
Quadro 8. Distribuição dos arrendatários através da aplicação da abordagem do rendimento residual e do rácio	44

1 Introdução

A habitação é essencial para a vida das pessoas, desde a sua função mais básica de proteção, saúde e bem-estar, à sua influência na estrutura social, no delineamento do espaço urbano e nas questões económicas (Kemeny, 2001). O acesso a uma habitação de boa qualidade e a preços acessíveis é importante para a prevenção da pobreza e da exclusão social, para a inclusão no mercado de trabalho, além de permitir oportunidades mais igualitárias para um melhor acesso a serviços de saúde e educação (Salvi del Pero, Adema, Ferraro, & Frey, 2016). Por ser um elemento essencial e dos mais básicos para a vida humana, a habitação é reconhecida como um direito na Constituição da República Portuguesa (Artigo 65º), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Artigo 25º) e na Carta Social Europeia (Artigo 31º), que também reconhece o direito à habitação a preços acessíveis. Para as Nações Unidas (2018), a acessibilidade à habitação¹ é fundamental para garantir o direito à uma habitação adequada.

Os problemas de acessibilidade acontecem quando os custos com habitação aumentam mais rapidamente do que os rendimentos das famílias (Wetzstein, 2017; Yates, 2008). Segundo Wetzstein estes problemas têm aumentado numa variedade de contextos, principalmente na sequência da crise financeira global de 2007-2008. Apesar de ser um assunto ainda pouco reconhecido e estudado, este autor considera que existe atualmente uma “crise global da habitação acessível”.

Recentemente, Portugal tem observado um elevado aumento nos preços da habitação (Eurostat, 2019), enquanto os rendimentos dos agregados familiares se mantêm abaixo dos montantes anteriores à crise (INE, 2018b). Deste modo, é possível que também existam problemas de acessibilidade à habitação no país. As medidas de austeridade tomadas no âmbito do programa de financiamento externo, ao qual Portugal foi submetido entre 2011 e 2014, refletiram-se na redução dos rendimentos, afetando principalmente as famílias com menos recursos e as famílias jovens com crianças (Rodrigues, Figueira, & Junqueira, 2016).

¹ É importante definir a tradução mais apropriada dos termos na língua portuguesa, para evitar ambiguidades. As palavras *affordable* e *affordability*, por não possuírem uma tradução exata, são geralmente expressas, respetivamente, por “acessível” e “acessibilidade”, o que pode levar à interpretação desses termos na questão dos deficientes e do acesso físico à habitação. Todavia, na língua inglesa as expressões referem-se à questão económica da acessibilidade. Portanto, neste estudo, os termos são compreendidos nesse âmbito.

Apesar das Estatísticas de Rendas de Habitação do Instituto Nacional de Estatísticas (INE) terem início somente em 2017, percebe-se que o aumento nos preços das habitações influencia diretamente os valores das rendas (INE, 2018a). De acordo com o indicador do Eurostat “sobrecarga das despesas com habitação”, os arrendatários com rendas a preços de mercado foram considerados os mais sobrecarregados em 2016, ou seja, despendiam mais do que 40% do seu rendimento disponível com os custos relacionados com habitação (Eurostat, 2019).

O indicador do Eurostat baseia-se na abordagem do rácio para medir a acessibilidade à habitação. Esta medida verifica se o rácio entre as despesas com habitação e o rendimento disponível do agregado familiar ultrapassa um valor máximo estipulado. Apesar de ser uma das medidas mais utilizadas para identificar a acessibilidade à habitação, seja pela facilidade da sua aplicação ou pela disponibilidade dos dados necessários, o problema da habitação para as famílias mais numerosas ou com rendimentos mais baixos poderá ser assim subestimado (Stone, 1993, 2006a; Stone, Burke, & Ralston, 2011).

Uma alternativa ao rácio é a abordagem do rendimento residual, que define como problema a situação na qual uma família, depois de pagar as despesas com habitação, não possui rendimentos suficientes para as demais despesas necessárias, como alimentação, vestuário, educação e saúde. O valor para essas despesas é definido para um contexto específico, através de um orçamento de referência. Tendo sido apropriado da literatura sobre pobreza, o rendimento residual é cada vez mais utilizado e defendido como uma medida de acessibilidade à habitação mais adequada por um número crescente de estudos (Haffner & Boumeester, 2014; Heylen & Haffner, 2013; Kutty, 2005; Mundt, 2017; Stone, 1993, 2006a, 2006b; Stone, Burke, & Ralston, 2011).

Em Portugal, a questão da habitação acessível apenas recentemente passou a ser mais discutida no meio político, com o Programa do XXI Governo Constitucional e as Grandes Opções do Plano para 2016-2019 (Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março), que declaram a necessidade de soluções para a classe média e os jovens. O arrendamento é o regime de ocupação do alojamento adotado para estas soluções, opção compreensível ao considerar a reorientação estratégica nas políticas de habitação desde o fim do crédito bonificado, em 2002, que passou da promoção da casa própria para o incentivo ao arrendamento (Xerez, Rodrigues, Lima, & Cardoso, no prelo). Com a publicação do documento “Para uma Nova

Geração de Políticas de Habitação”, em 2017, foi proposto um Programa de Arrendamento Acessível. A nível local, algumas medidas também estão a ser tomadas no sentido do “arrendamento acessível”, como por exemplo, o “Programa Renda Acessível” da Câmara Municipal de Lisboa. Este foi o município com o valor de renda mais elevado no país (9,62 €/m²) para novos contratos em 2017 (INE, 2018a).

Apesar da crescente discussão sobre arrendamento acessível, o debate académico sobre a questão no contexto português é relativamente escasso. Desconhecem-se estudos que discutam o conceito de arrendamento acessível ou utilizem medidas para verificar a acessibilidade ao arrendamento, no país². Contudo, esse debate é essencial. A evidência científica desempenha um papel importante na compreensão e definição dos problemas públicos, para a formulação das políticas e para a eficácia dos instrumentos adotados (Sanderson, 2002). Percebe-se que em Portugal, “o desencontro entre as necessidades de alojamento e a real clientela das políticas públicas é uma das questões centrais das políticas de habitação, e das menos pesquisadas” (Guerra, 2011, p. 42).

Portanto, é importante compreender como o problema público relacionado com o arrendamento acessível é percebido pelo meio político e confrontá-lo com outras experiências e com a evidência empírica. A ação do governo molda a política habitacional e as formas de ocupação do alojamento, afetando também o mercado de arrendamento privado, por exemplo, através da regulação das instituições e do mercado financeiro (Clapham, 2018).

Considerando a lacuna na literatura, a falta de uma definição clara dos conceitos e a necessidade de evidência científica sobre o problema da acessibilidade ao arrendamento em Portugal, este estudo definiu duas questões de investigação. 1) O que é arrendamento acessível em Portugal? 2) Quais as características socioeconómicas dos agregados familiares em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento no país?

Assim, este trabalho contribui para o debate académico sobre arrendamento acessível no contexto português, além de gerar evidência científica, ainda que incipiente, para o diagnóstico deste problema público. Para isso, utilizam-se dados empíricos, nomeadamente os microdados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR) de 2016, disponibilizados pelo INE. A investigação operacionaliza-se com a concretização de três objetivos:

² Ver, por exemplo, Alves e Branco (2015), Branco e Alves (2018) e Pereira e Pato (2013).

- i) Compreender os conceitos de “habitação acessível” e “acessibilidade à habitação” subjacentes às políticas de habitação nacionais;
- ii) Identificar as características dos arrendatários que estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento em Portugal, nomeadamente o seu regime de arrendamento, o quintil de rendimentos ao qual pertencem e a sua composição familiar;
- iii) Analisar as diferenças dos resultados obtidos através da aplicação da abordagem do rendimento residual, comparativamente ao rácio.

A dissertação está dividida em cinco seções. A próxima corresponde ao enquadramento teórico. Inicia-se com uma breve discussão sobre o que é um problema público e as implicações da sua definição para o resultado das políticas públicas. Apresentam-se os principais pontos da relação do Estado Social com a habitação, que suporta a compreensão do debate em torno da habitação acessível. A política de habitação em Portugal é o tema da subseção seguinte. Depois, são descritos os conceitos relacionados com a habitação acessível em diferentes contextos, as medidas utilizadas para identificar problemas de acessibilidade habitacional e os principais instrumentos de políticas públicas adotados para solucioná-los. A terceira seção corresponde à descrição dos dados e da metodologia adotada. As adaptações da abordagem do rendimento residual para esta investigação, no contexto português, são explicadas em detalhe. Na quarta seção, apresentam-se os principais resultados encontrados, seguidos da sua discussão e as suas implicações para o desenho e a gestão das políticas públicas de arrendamento acessível. Por último, apresentam-se as conclusões.

2 Enquadramento Teórico

2.1 Os Problemas Públicos e as Políticas Públicas

“Os problemas públicos são necessidades não realizadas, valores ou oportunidades de melhoria que podem ser buscados através da ação pública” (Dunn, 2003, p. 72). Os problemas públicos, entretanto, não são objetivos, mas antes uma construção social e política (Dery, 2000; Dunn, 2003; Rochefort & Cobb, 1993). Isto não significa que não existam, mas sim que são percebidos de formas diferentes pelos *stakeholders*, dependendo dos seus valores e da sua visão do mundo.

As políticas públicas são formuladas para que se melhore ou se solucione uma condição percebida como um problema público. Na análise das políticas públicas, uma das etapas mais importantes é “encontrar o problema público”, que influencia para o sucesso das fases seguintes (Dunn, 2003). Nesta etapa, o foco está em perceber os principais elementos que ajudam a elucidar o problema, como por exemplo, os *stakeholders* que afetam ou são afetados por este problema. É nesta fase que se deve perguntar: “estamos a resolver o problema ‘certo’ em vez do problema ‘errado’?” (p. 15). O autor explica que para evitar a “solução de um problema errado”, deve-se reconhecer a sua interdependência com os problemas das outras áreas, a sua subjetividade e o seu fluxo dinâmico.

Considerando a sua subjetividade, definir um problema significa estabelecer prioridades e decidir entre os diferentes interesses dos grupos afetados (Rochefort & Cobb, 1993). Deste modo, a forma como o problema público é percebido define o *design* da política, que, por sua vez, influencia na gestão e nos resultados das políticas públicas (Rochefort & Donnelly, 2012). É através do *design* da política que os instrumentos empregados e os beneficiários são determinados, para que o problema público seja resolvido ou minimizado (Howlett & Lejano, 2013).

O conhecimento científico é importante no processo de análise de políticas públicas (Dunn, 2003) e contribui para as políticas baseadas em evidência. Contudo, deve-se considerar que o processo das políticas públicas é uma aprendizagem, alcançada também a partir da prática e da sua avaliação para melhorar os resultados futuros (Sanderson, 2002). No seu

desenho, a transferência de políticas de um país para outro é muito utilizada. Todavia, isto pode trazer resultados limitados, sendo importante considerar primeiro o contexto no qual a política será adotada (Clapham, 2018).

Para a análise da política de arrendamento acessível em Portugal, importa compreender o que se entende pelo conceito, comparativamente a outros contextos, o tipo de Estado Social no qual o país se insere e para que agregados familiares estas medidas são direcionadas. As próximas subsecções apresentam o enquadramento teórico para a análise desta questão.

2.2 Estado Social e Habitação

Habitação é um dos pilares do Estado Social, ao lado de saúde, educação e proteção social (Kemeny, 2001). O sistema habitacional de um país depende do seu regime de Estado Social, que pode limitar ou incentivar a adoção de certas políticas de habitação (Allen, 2006). Assim, a compreensão dos diversos regimes de Estado Social é importante para contextualizar o desenvolvimento da agenda em torno da habitação acessível. Os conceitos relacionados com o tema, bem como os destinatários das políticas podem ser diferentes dependendo do contexto.

Entretanto, deve-se considerar que estes regimes são construções “típico-ideais”, importantes para a análise comparada entre países. Na realidade, os países não se encontram unicamente num determinado regime, mas numa combinação deles (Allen, 2006; Arts & Gelissen, 2002).

Um trabalho essencial para compreender os regimes de Estado Social é o “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*”, de Esping-Andersen (1990). O autor analisou, em 18 democracias, o poder de desmercantilização [*decommodification*] do Estado Social, ou seja, o grau de independência que os cidadãos possuem em relação ao mercado; e o Estado Social como um sistema de estratificação social. Foram três os regimes de Estado Social identificados por Esping-Andersen:

- O regime liberal, presente em países anglo-saxónicos. Neste modelo, os benefícios estão sujeitos a prova de recursos [*means-tested*]. São aplicados às pessoas mais pobres, gerando estigmatização e uma sociedade socialmente dividida,

considerado assim um regime residual;

- O corporativista, identificado em países da Europa continental, como Áustria, França, Itália e Alemanha. Caracteriza-se pela manutenção do estatuto social e dos valores da família tradicional;
- A social-democracia, presente em países escandinavos. É considerada um regime universalista, com o maior poder de desmercantilização dentre os três regimes.

Na análise de Esping-Andersen (1990), dentre os países do Sul da Europa (Espanha, Grécia, Itália e Portugal), apenas a Itália foi incluída, enquadrada no modelo corporativista. No entanto, estudos posteriores indicam um quarto regime de Estado Social, identificado para os países Mediterrânicos, que se desenvolveu mais tarde do que os demais regimes, por volta dos anos 1970, e no qual a família tem um papel fundamental (Ferrera, 1996; Castles & Ferrera, 1996).

O próprio desenvolvimento do Estado Social e a sua relação com o pilar da habitação difere muito entre o Norte e o Sul da Europa (Allen, 2006). Nos países do Norte, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, a crescente urbanização e industrialização, além da notável necessidade de *stock* de habitação, resultou num grande número de habitações sociais para arrendamento. Já nos países mediterrânicos, a rápida urbanização, por conta do colapso da agricultura, a industrialização tardia, além da menor destruição do *stock* habitacional depois da guerra levaram ao fraco desenvolvimento do mercado de arrendamento público ou social e ao direcionamento das políticas habitacionais para a aquisição de casa própria. Allen ainda destaca a importância da autoconstrução e do papel da família, que atua como uma rede de suporte estendida, para o sistema habitacional dos países do Sul da Europa.

A partir dos anos 1970, enquanto os países mediterrânicos assistiam ao desenvolvimento de um Estado Social, nos países com um modelo já avançado, esse sofria várias transformações. Com a crescente difusão das ideias neoliberais nestes países, o Estado Social foi reduzido, diminuindo também a sua intervenção na habitação (Aalbers, 2015). Uma das orientações do neoliberalismo, importante para a compreensão de políticas habitacionais, é a privatização, que passou também a acontecer no âmbito das habitações públicas (Clapham, 2018). O autor exemplifica com a governação de Margaret Thatcher, eleita em 1979 no Reino Unido, responsável pela política do “*right-to-buy*”, na qual as habitações sociais

foram vendidas aos arrendatários, reduzindo o *stock* de habitação pública de 31% em 1971, para apenas 18% em 2013.

Com a *financeirização* da habitação, ou seja, a crescente influência dos mercados financeiros na habitação (Clapham, 2018), o Estado passou a ter menos peso na sua provisão e o mercado cada vez mais importância (Aalbers, 2015). Deste modo, o papel do Estado passou a ser mais caracterizado pela regulação do que pela provisão de habitações. Aalbers sugere que através da propagação das ideias para a redução da despesa do Estado Social, a promoção da casa própria é ampliada e a política de habitação acaba por funcionar como um motor para impulsionar o mercado financeiro através dos empréstimos. Desta forma, a habitação, segundo Clapham, passa a ser reconhecida mais pelo seu valor de ativo financeiro do que pelo seu valor de uso e direito humano.

Nos contextos de Estado Social reduzido, a habitação própria passa a ocupar um espaço cada vez mais significativo, representando um compromisso [*trade-off*] em relação às pensões (Castles, 1998). Doling e Ronald (2010) explicam que ao invés das pessoas poderem contar com o apoio do Estado, elas passam a ter mais responsabilidade pelas suas próprias necessidades de bem-estar e investem em ativos e propriedades, que tendem a valorizar ao longo do tempo. Assim, na idade da reforma, podem “libertar” o seu ativo financeiro – a habitação, que serve como um complemento às pensões com valores mais baixos. Isto significa que o Estado gasta menos com as pensões à medida que a sociedade possui mais proprietários de habitação, levando a uma redução do tamanho do Estado Social (Kemeny, 2005). Neste caso, pode ser considerado um Estado Social baseado em ativos, ou em propriedade (Doling & Ronald, 2010). A habitação, portanto, torna-se tanto um “ pilar instável” em relação aos outros pilares do Estado Social (Torgensen, 1987), quanto um pilar fundamental para o chamado Novo Estado Social (Malpass, 2008). Neste, a habitação promovida pelo Estado passa a ter um papel residual e a habitação própria cada vez mais importância.

Todavia, Castles e Ferrera (1996, p. 164) notam que os países do Sul da Europa “desafiam esta lógica”, ao possuir elevadas taxas de proprietários de habitação e grandes despesas com as pensões. Isto pode ser compreendido pelo papel da família na redistribuição de apoio (*welfare*). As famílias, nestes contextos, funcionam como uma “rede” de suporte para que existam transferências intrafamiliares, através da ajuda aos mais jovens para a

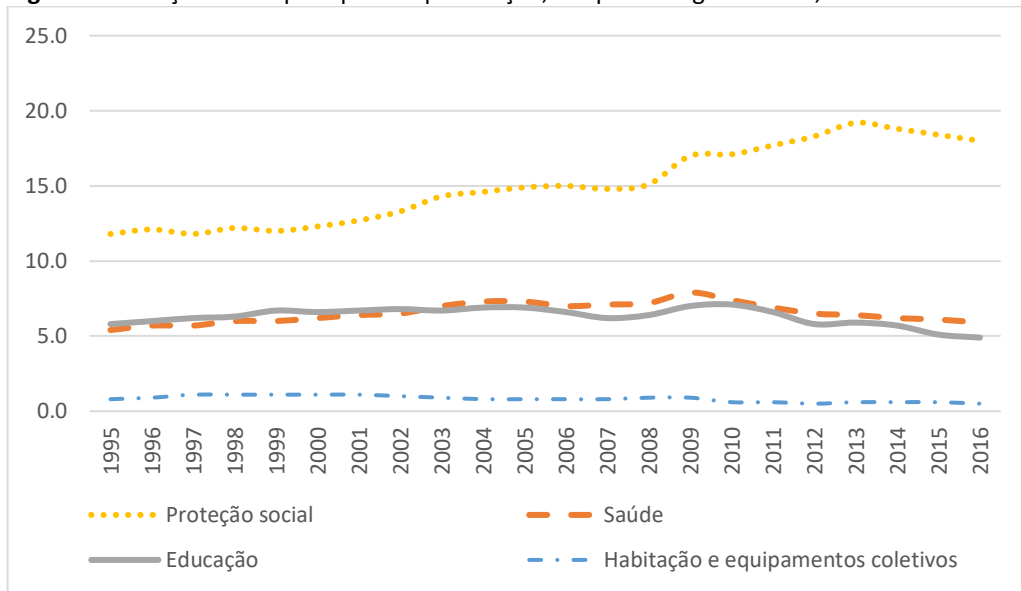
compra da habitação. É também caracterizado por um Estado Social mais reduzido nas outras áreas, que não pensões; e ainda pelas políticas de incentivo à casa própria.

2.3 A Política de Habitação em Portugal

Assim como nos outros países mediterrânicos, Portugal viu o seu desenvolvimento industrial e processo de urbanização acontecer mais tarde do que nos países do Norte da Europa, levando a um desenvolvimento tardio do Estado Social, que aconteceu a partir da Revolução de 1974 (Guerra, 2011). O direito à habitação veio na sequência da redemocratização, introduzido na Constituição da República Portuguesa de 1976, no artigo 65º, definindo que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.” Apesar de ser considerada um direito constitucional, a habitação é o pilar com a menor despesa pública (Figura 1), não ultrapassando os 1,1% do total do PIB desde 1995.

A evolução do debate sobre habitação, que passou do direito à habitação para a relação entre oferta e procura (Guerra, 2011), reflete-se nas políticas habitacionais. Desde os anos 1980 até o início dos anos 2000, um dos principais instrumentos utilizados pelo Governo de Portugal para promover a habitação foi a bonificação de juros para aquisição de casa própria. No período compreendido entre 1987 e 2011, 73,3% do orçamento executado do setor da habitação foi destinado à bonificação com juros de crédito à habitação. Os maiores beneficiários desta medida foram os agregados familiares com rendimentos médios (Rodrigues, Santos, & Teles, 2016). Neste mesmo período, os valores relacionados com os incentivos ao arrendamento corresponderam a 8,4% do orçamento executado (IHRU, 2015). Mesmo com o fim do crédito bonificado, em 2002, e da reorientação estratégica das políticas habitacionais, referidas nas Grandes Opções do Plano de diversos governos, para um maior incentivo ao arrendamento e à reabilitação urbana em detrimento da habitação própria e da construção nova, a cultura da habitação própria ainda não parece ter se alterado no país (Xerez et al., no prelo).

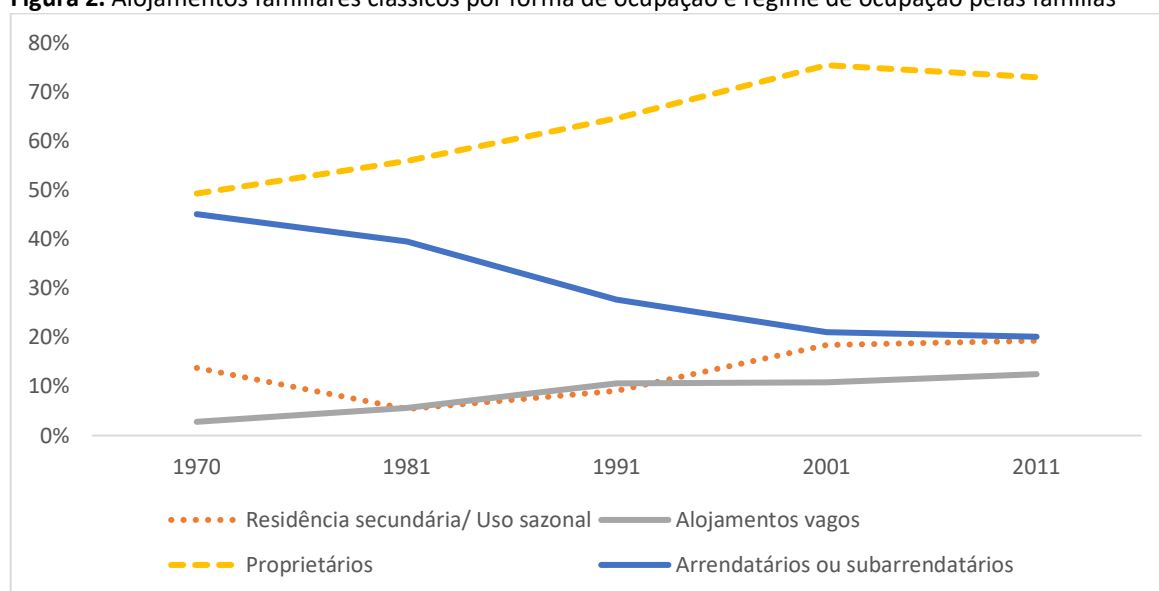
Figura 1. Evolução da despesa pública por função, em percentagem do PIB, 1995-2016



Fonte: Eurostat (2019) [gov_10a_exp].

A promoção da habitação própria e o incentivo à construção de habitações resultou num país de proprietários, com um grande número de residências vagas e secundárias. Em 2017, os proprietários correspondiam a 74,7% da população (Eurostat, 2019). Nota-se, na Figura 2, com valores dos Censos de 1970 a 2011, que a percentagem de proprietários aumentou, juntamente com as residências secundárias, enquanto o arrendamento diminuiu nestas últimas décadas. Entre 1981 e 2011, o número de habitações ultrapassou o de agregados familiares (Mendes & Carmo, 2016). No entanto, existir mais habitações não garante necessariamente que o problema da acessibilidade à habitação esteja resolvido. O estudo de Gentili e Hoekstra (2018) sobre habitações vagas na Itália, na sequência de estudos com resultados similares em Malta e na Espanha, sugerem que os países mediterrânicos podem apresentar características próprias em relação às habitações secundárias. Os autores indicam que isto não significa apenas uma questão de um deficiente funcionamento do mercado em adequar oferta e procura, já que os problemas de acessibilidade à habitação têm crescido nesses contextos.

Figura 2. Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação e regime de ocupação pelas famílias



Fonte: INE - Censos 1970, 1981, 1991, 2001, 2011.³

Habitação social

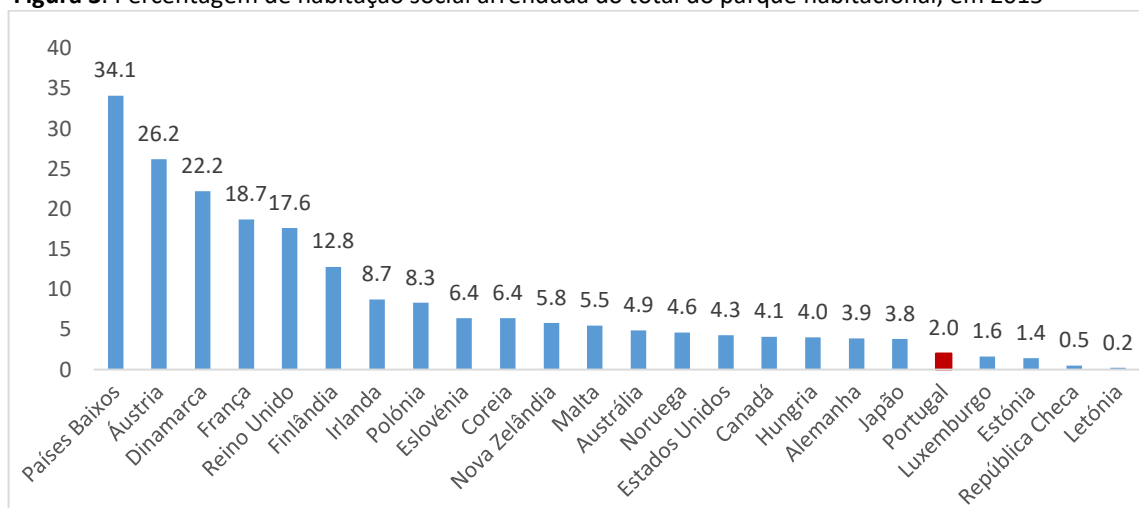
A habitação social é um dos principais instrumentos para a promoção da habitação acessível. Contudo, o conceito de habitação social não é claro. Nos anos 1980, alguns diplomas (Portarias n.º 580/83, de 17 de maio, e n.º 828/88, de 29 de dezembro) consideravam-na como sinónimo de habitações de custos controlados, promovidas pelo Estado ou com o seu apoio financeiro. A Federação Europeia de Habitação Pública, Cooperativa e Social – Housing Europe (2010), segue o conceito definido naquela legislação e refere que habitação social em Portugal, um termo amplamente utilizado pelas autoridades e instituições, significa habitações construídas ou compradas com o apoio financeiro do Estado, através de benefícios fiscais ou financiamentos para aquisição de terrenos, construção e promoção de habitação. Assim, a habitação social pode ser promovida por instituições públicas ou privadas, como as cooperativas ou instituições sociais, e são destinadas à venda ou arrendamento a pessoas com um determinado nível de rendimentos (abaixo de um valor máximo estipulado).

O parque de habitação social de Portugal é um dos mais reduzidos dentre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), representando cerca de 2% do total, ou 120 mil habitações (Figura 3). O período com a maior promoção direta de

³ https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_pt

habitação por parte do Estado aconteceu entre 1974 e 1976, apesar do grande investimento em habitação social nas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa, durante a década de 1990, com o Programa Especial de Realojamento (PER) (Rodrigues, Santos, & Teles, 2016). Como indicam os autores, o PER foi responsável pela construção de aproximadamente 31 mil alojamentos, tendo sido muito relevante na promoção de habitação social nessas duas áreas metropolitanas.

Figura 3. Percentagem de habitação social arrendada do total do parque habitacional, em 2015*



* Ou último ano disponível: 2011 para Canadá, Hungria, Irlanda, Luxemburgo e Malta; 2012 para Alemanha; 2013 para Dinamarca, Estónia, Japão e Polónia; 2014 para Austrália, Áustria, França, Noruega e Reino Unido. Fonte: OCDE (2016).

Pato e Pereira (2013) destacam duas políticas que contribuíram para o papel residual da habitação social em Portugal: o apoio à habitação própria e a descentralização das competências de provisão e gestão do parque habitacional público para os municípios. Nota-se que a promoção da casa própria aconteceu inclusive para as habitações do Estado. Em 2014, a Lei nº 80/2014, de 19 de dezembro, foi introduzida para regular a “renda condicionada”, ou seja, a renda em decorrência da venda de habitação social.

No caso da habitação social para arrendamento, a legislação do arrendamento apoiado (Lei nº 81/2014, de 19 de dezembro), aprovada em 2014 e alterada em 2016, indica que a atribuição da habitação social deve ser feita através de concurso por classificação, sorteio ou inscrição. A atribuição das habitações também pode ser realizada por fatores preferenciais, como por exemplo a famílias monoparentais, pessoas com mais de 65 anos ou para vítimas de violência doméstica – critérios definidos pelas entidades gestoras. Este diploma orienta

também o cálculo dessas rendas, feito em função dos rendimentos das famílias, considerando a dimensão do agregado familiar e a idade dos arrendatários, além de uma taxa de esforço máxima de 23%. O cálculo respeita valores mínimos e máximos, não podendo ser inferior a 1% do indexante dos apoios sociais⁴ (no ano de 2019, 4,36€) e o valor máximo é baseado no cálculo da renda condicionada, calculada⁵ em função do valor patrimonial tributário da habitação. Ou seja, quanto maior o valor do imóvel, mais alto pode ser o valor máximo cobrado no arrendamento apoiado, desde que respeite a taxa de esforço de 23%. Por exemplo, para um imóvel com valor patrimonial de 80 mil euros, o valor máximo da renda condicionada cobrada seria de aproximadamente 445 euros mensais. Se uma família de dois adultos com dois dependentes possuir um rendimento líquido de 1.500 euros mensais, o valor máximo que poderia ser cobrado no arrendamento apoiado é de 308 euros mensais, devido à taxa de esforço e à composição do agregado familiar. De acordo com o INE (2016a), a partir da aplicação da legislação em 2015, os novos contratos de habitação social aumentaram de valor, passando de uma média de 56 para 113 euros mensais.

Arrendamento

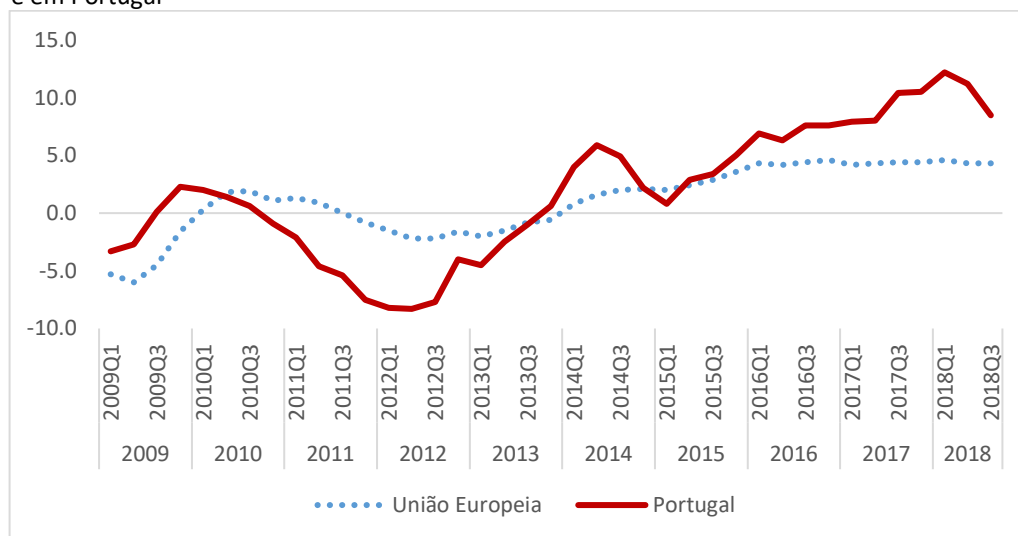
Se, por um lado, a habitação social é escassa e o crédito à habitação é concedido aos que possuem maiores rendimentos, o arrendamento no mercado privado acaba por ser a alternativa para as famílias com rendimentos mais baixos. Aceder a este mercado parece estar mais difícil nos últimos anos, considerando o preço das habitações, que tem aumentado mais do que a média da União Europeia (Figura 3), valores que se refletem nos preços das rendas (INE, 2018a). Este aumento, aliado à diminuição dos rendimentos das famílias na sequência da crise de 2007-2008, especialmente para os agregados familiares com rendimentos mais baixos (Rodrigues, Figueiras, & Junqueira, 2016), levou ao aumento da percentagem dos rendimentos das famílias destinada à habitação. Em 2016, este valor foi o mais elevado desde o início do século (INE, 2016c). Para aqueles que não possuem suporte familiar, esta situação

⁴ Este valor foi definido em 435,76€ pela Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro.

⁵ Conforme a Lei 80/2014, de 19 de dezembro, o valor da renda condicionada “não pode exceder o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas ao valor patrimonial tributário do fogo no ano da celebração do contrato”. Esta taxa foi definida em 6,7 % pela Portaria n.º 236/2015, de 10 de agosto.

pode ser ainda mais preocupante. As políticas públicas dos últimos anos, relacionadas com o arrendamento, não parecem ter facilitado o acesso a uma habitação arrendada.

Figura 4. Índice dos preços de habitação (2015 = 100), taxa de variação anual na União Europeia e em Portugal



Fonte: Eurostat (2019) [prc_hpi_q].

Entretanto, antes de discutir estas políticas, importa compreender como é caracterizado o mercado de arrendamento em Portugal. De acordo com a teoria dos sistemas de arrendamento de Kemeny (1995), existem dois sistemas de arrendamento, o integrado e o dualista. No sistema de arrendamento integrado, o mercado social de arrendamento⁶ compete com o privado, ao oferecer habitações com um determinado padrão de qualidade a preços de custo, fazendo com que os preços e a qualidade da habitação no mercado privado sejam mais estáveis. Já no mercado dualista, o mercado social de arrendamento tem um papel residual, de difícil acesso ao exigir provas de insuficiência económica, tornando-o estigmatizado. Kemeny argumenta ainda que no sistema dualista, devido ao aumento da procura por casa própria, são criadas políticas que incentivam ainda mais a compra de habitações em detrimento de políticas neutras de ocupação do alojamento. Alves (2017) testa a tipologia de Kemeny, num estudo comparativo entre Dinamarca e Portugal, indicando que este último apresenta um mercado de arrendamento dualista, ao contrário do caso dinamarquês.

⁶ O mercado social de arrendamento, neste caso, refere-se à habitação social. Não deve ser confundido com o Programa “Mercado Social de Arrendamento”, explicado mais à frente.

Apesar de grande parte da cultura da habitação própria em Portugal estar ligada às políticas de incentivo à compra de habitação, as políticas relacionadas com o mercado de arrendamento também contribuíram para este resultado. Durante praticamente todo o século XX, as rendas foram congeladas em Portugal. O congelamento das rendas fez com que muitos proprietários não tivessem recursos financeiros suficientes, ou até mesmo a intenção, para manter os imóveis em boas condições. A consequência disto foi um património habitacional degradado, especialmente nos centros das cidades, já que as habitações novas foram maioritariamente construídas nas zonas suburbanas. O património degradado e as novas construções em zonas periféricas levaram ao esvaziamento dos centros históricos, o chamado “efeito *donut*” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho).

Um dos objetivos do Programa Porta 65 era reverter esta situação e “dinamizar o mercado de arrendamento”. Este Programa, criado em 2007, em substituição ao “Incentivo ao Arrendamento Jovem” de 1992, (Decreto-Lei 308/2007, de 3 de setembro), prevê a concessão de subsídios de arrendamento a pessoas com idade entre 18 e 35 anos. O valor do subsídio é uma percentagem do valor mensal da renda, a depender do rendimento do agregado familiar e do preço máximo da renda para a localização, que não pode ultrapassar mais do que 60% dos rendimentos. O número máximo de subsídios concedidos depende da disponibilidade orçamental anual para o programa, que tem diminuído: passou de 35 para 12,5 milhões de euros entre 2008 e 2017 (Xerez, Rodrigues, & Cardoso, 2018).

Para a atualização dos contratos com as rendas antigas⁷, em 2006 foi aprovado o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) (Lei 6/2006, de 27 de fevereiro). Estas atualizações deveriam acontecer de forma faseada, o cálculo das novas rendas deveria ser feito com base no valor dos edifícios, com a intenção de que os proprietários reabilitassem os edifícios degradados. Para os agregados familiares com baixos rendimentos, idosos e pessoas com deficiência, foi previsto um subsídio de renda quando terminasse o período transitório, devendo ser solicitado junto da Segurança Social.

Porém, com a crise de 2007-2008, Portugal foi submetido a um programa de financiamento externo, que trouxe consigo uma série de recomendações, inclusive para o mercado de habitação. Estas recomendações foram descritas no Memorando de

⁷ Em 1990 havia sido criado o Regime do Arrendamento Urbano (Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro), que possibilitou a livre negociação das rendas e a sua atualização, contudo não previa a atualização das rendas dos contratos celebrados antes desta data.

Entendimento⁸ assinado por Portugal e pela Troika (Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu) em 2011.

Para o mercado de arrendamento, o principal resultado das recomendações foi a revisão do NRAU, concretizada com a Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto. As mudanças no NRAU, que tinha como objetivo declarado de “dinamizar o mercado de arrendamento”, permitiam uma maior negociação entre proprietários e inquilinos para a atualização das rendas dos antigos contratos. Contudo, “os senhorios e os inquilinos não possuem o mesmo poder de negociação e este novo regime de arrendamento, ao contrário do anterior, não protege os inquilinos” (Mendes & Carmo, 2016, p.7). Os autores indicam que o novo regime possibilitava aos senhorios avançar com novos valores de renda, com a possibilidade de uma contraproposta por parte do inquilino. Mas, se nenhum acordo fosse conseguido, o senhorio poderia oferecer uma compensação ao inquilino; se este não fosse o caso, o contrato passaria a ter um prazo de cinco anos e com renda no valor de 1/15 do valor tributário do imóvel. Além disso, a revisão ao NRAU, em 2012, criou o procedimento especial de despejo e o Balcão Nacional do Arrendamento, para que o imóvel pudesse ser desocupado de forma mais rápida quando o arrendatário não o fizesse na data prevista. Para as pessoas com mais de 65 anos, famílias com baixos rendimentos e pessoas com deficiência, foi previsto um período transitório, de 5 anos, para a atualização das rendas antigas e um subsídio de renda para quando o período transitório terminasse, que foi alargado para 8 anos em 2017 (Lei n.º 43/2017, de 14 de junho). Entretanto, Mendes e Carmo sugerem que a revisão do NRAU de 2012 contribuiu para as alterações urbanas recentes, com a facilitação do término de contratos, aumento das rendas e a substituição dos moradores antigos, principalmente nos centros de Lisboa e Porto – onde haviam mais contratos de arrendamento, por uma cidade adaptada aos interesses neoliberais.

Na sequência da crise, em 2011, surgiu o Mercado Social de Arrendamento (MSA), no âmbito do Programa de Emergência Social. Este “mercado” não está ligado à habitação social, mas sim aos imóveis de várias instituições privadas, principalmente a banca, além do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Para isso, criou-se um Fundo de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional, o “Solução Arrendamento”, que é gerido pela sociedade privada Norfin (Sociedade Gestora de

⁸ https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf

Fundos de Investimento Imobiliário). De acordo com as informações disponibilizadas pelo portal do programa⁹, o objetivo do MSA é disponibilizar imóveis para arrendamento a preços mais baixos que o preço de mercado, destinado a “famílias de rendimentos médios que não reúnam condições ou manifestem dificuldades no acesso ao mercado livre de habitação”, com um valor de renda situado entre os 10 e 30% do rendimento disponível do agregado familiar. Todavia, desconhece-se a disponibilização de mais informações que possibilitem compreender os resultados do programa, como o número de beneficiários e as suas características socioeconómicas, ou os valores médios de renda praticados nos diferentes municípios, por exemplo.

No âmbito do “Arrendamento-Reabilitação Urbana”, dois programas similares foram estabelecidos. Estes são o “Reabilitar para arrendar”¹⁰, criado em 2012, e o “Reabilitar para arrendar – habitação acessível”, introduzido em 2015. Ambos programas concedem empréstimos de longo prazo para a reabilitação de edifícios e posterior arrendamento no regime de arrendamento apoiado ou condicionado. A principal diferença entre estes dois programas consiste nos beneficiários dos empréstimos. No primeiro programa os empréstimos são concedidos aos Municípios, às Empresas Municipais e às Sociedades de Reabilitação Urbana. Já no programa criado mais tarde, os empréstimos podem também ser concedidos aos privados, sejam eles pessoas singulares ou coletivas.

Em 2017, uma “Nova Geração de Políticas de Habitação” (NGPH) foi sugerida pelo Governo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. Em relação ao arrendamento, a NGPH sugeriu diversos instrumentos, tanto do lado da procura, como da oferta, para colmatar os “obstáculos” ao desenvolvimento do arrendamento habitacional. O objetivo proposto no documento, relacionado com esta questão é

Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, incentivando uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis e a melhoria das oportunidades de escolha e das condições de mobilidade dentro e entre os diversos regimes e formas de ocupação dos alojamentos e ao longo do ciclo de vida das famílias (p. 4).

⁹ http://www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/docs/MSA_Regulamento.pdf

¹⁰ http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/reabilitacao/reabilitarparaarrendar/RpA_Ficha-de-Produto_V05.pdf

No âmbito da NGPH, surgiu o “Programa de Arrendamento Acessível” (Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio), que corresponde à oferta de habitações, ou parte de habitações, para arrendamento a “preços acessíveis” face aos rendimentos dos agregados familiares, ou seja, entre 15% e 35% dos seus rendimentos, e com valores máximos de renda que sejam 20% abaixo do preço de mercado. Os valores máximos das rendas por tipologia do alojamento são definidos por uma portaria específica (Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho), com base em critérios de qualidade do alojamento, espaço, localização e valor mediano das rendas divulgado pelo INE. Existem também limites de rendimento do agregado familiar para elegibilidade de participação no programa, definidos pela Portaria n.º 175/2019, de 6 de junho. O programa estabeleceu um prazo mínimo de 5 anos para os contratos de arrendamento e baseia-se num regime especial de tributação para os proprietários de habitação que decidam arrendar no âmbito do programa.

Além do “Programa de Arrendamento Acessível”, a NGPH indicou outro instrumento para a promoção do arrendamento através de benefícios fiscais para os senhorios, a depender da duração do contrato de arrendamento. Esta medida foi aprovada no início de 2019 pela Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro. Todavia, observa-se que esses instrumentos continuam a operar por via do mercado de arrendamento privado, com incentivos aos senhorios, na esperança de que coloquem os seus imóveis no mercado de arrendamento.

O Quadro 1 sintetiza as principais políticas dirigidas ao arrendamento, tanto social quanto privado, discutidas neste trabalho. De um modo geral, observa-se que os instrumentos adotados pelos programas no âmbito do arrendamento em Portugal, nas últimas duas décadas, pareciam intencionar a oferta de rendas com valores mais baixos, fosse pela concessão de subsídios de habitação, como acontece no Programa Porta 65 ou pela parceria com o mercado privado, através da criação do MSA. Os empréstimos, no âmbito dos programas de reabilitação descritos, estavam ligados ao arrendamento apoiado ou condicionado. Mas foi apenas recentemente, com a NGPH, que o arrendamento acessível passou a ser discutido através de um programa específico.

Entretanto, é importante ter em consideração que mesmo que as rendas tenham um preço reduzido, não significa que sejam rendas acessíveis (Stone, 2006a). Para melhor compreender esta questão, a próxima seção apresenta os principais conceitos, metodologias

e instrumentos relacionados com a habitação acessível e a acessibilidade à habitação em diferentes contextos, finalizando com a discussão do assunto em Portugal.

Quadro 1. Quadro-síntese das principais medidas e programas relacionados com o arrendamento em Portugal, a partir de 2002

Nome do programa/medida	Diploma legal	Descrição
NRAU	Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro	Novo Regime do Arrendamento Urbano. Possibilitou a atualização das rendas antigas.
Porta 65	Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro	Subsídio de habitação a jovens entre 18 e 35 anos para o pagamento das rendas.
Revisão ao NRAU	Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto	Objetivo de dinamizar o mercado de arrendamento. Maior liberalização deste mercado.
Mercado Social de Arrendamento (2012)	-	Rendas abaixo do preço de mercado. É destinado a agregados familiares que não se enquadram para receber uma habitação social.
Reabilitar para Arrendar (2013)	-	Empréstimo de longo prazo para a reabilitação de habitações que se destinem ao arrendamento nos regimes de renda apoiada ou renda condicionada. Destina-se a municípios, entidades do terceiro setor ou institutos públicos.
Arrendamento Apoiado	Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro	Legislação que orienta o cálculo das rendas das habitações do Estado ou financiadas com o seu apoio. As rendas são calculadas em função dos rendimentos das famílias, considerando a dimensão do agregado familiar e a idade dos arrendatários.
Renda Condicionada	Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro	Renda em decorrência da venda de habitações detidas pelo Estado, ou por habitações construídas com o apoio financeiro do Estado.
Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível (2015)	-	Empréstimo para a reabilitação de habitações que sejam arrendadas em regime de renda condicionada ou apoiada. Destina-se a pessoas singulares ou coletivas, de natureza privada ou pública.
Nova Geração de Políticas de Habitação (2017/2018)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio	Relativamente ao arrendamento, aponta um conjunto de instrumentos que objetivam o incentivo à oferta de habitação arrendada a preços acessíveis, para aqueles que não tem acesso por via do mercado.
Programa de Arrendamento Acessível	Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio	Rendas abaixo do preço de mercado, respeitando uma taxa de esforço do rendimento do agregado familiar. Define valores máximos de renda e de rendimentos, através de portarias específicas. Isenção de tributação dos rendimentos prediais decorrentes de arrendamento ou subarrendamento habitacional no âmbito do programa.
Incentivos fiscais - arrendamento	Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro	Incentivos fiscais para os contratos de arrendamento, a depender de sua duração.

2.4 Habitação Acessível e Acessibilidade à Habitação

Com a redução das respostas do Estado para os problemas habitacionais, surgiram as preocupações com a acessibilidade à habitação. Isto aconteceu primeiro em países que possuíam um menor *stock* de habitação social e com um mercado privado de arrendamento mais desenvolvido, como Canadá, Austrália e Estados Unidos (Paris, 2007).

Nos Estados Unidos, a utilização do termo habitação acessível deu-se principalmente quando a questão de acessibilidade à habitação parecia ter atingido também a classe média (Linneman & Megbolugbe, 1992; Stone, 2006a). Na Austrália, uma das razões para o termo passar a ser mais utilizado foi o sucesso do setor privado em impor a sua agenda no discurso político e assim distanciar o investimento público da habitação social e direcioná-lo para subsídios aos investidores privados (Gabriel, Jacobs, Arthurson, Burke, & Yates, 2005). No Reino Unido, houve a alteração no debate das políticas públicas sobre a “necessidade de habitação”, percebida como a quantidade e o tipo de habitação considerado necessário pela sociedade para um determinado tipo de agregado familiar, para a “acessibilidade à habitação” (Whitehead, 1991). A autora aponta que o novo debate envolveu a mudança de um sistema baseado em preocupações sociais e de resolução pública, para um sistema voltado para a resolução dos problemas habitacionais das famílias de baixos recursos através do mercado. Estes países, de acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1990), enquadram-se num regime liberal de Estado Social, ou seja, mais dependente do mercado.

Apesar do termo acessibilidade à habitação passar a ser amplamente utilizado a partir dos anos 1980 (Hulchansky, 1995) e, nas últimas décadas, questões relacionadas ao tema terem sido estudados numa variedade de contextos¹¹, ainda hoje não existe uma definição consensual na literatura (Bramley, 2012; Li, 2014). Nota-se, entretanto, que este conceito se difere de habitação acessível, que é um atributo relacionado com o preço da habitação, enquanto acessibilidade à habitação é uma condição do agregado familiar (Quadro 2).

¹¹ Por exemplo: na Coreia do Sul (Choi, Choi, & Park, 2009), na China (Cai & Lu, 2015; Zhang, Jia, & Yang, 2016), em Hong Kong (Chiu, 2007), na Índia (Gopalan & Venkataraman, 2015), em Israel (Ben-Shahar & Warszawski, 2016), na Malásia (Hong, 2013), na Nova Zelândia (Murphy, 2014).

Quadro 2. Principais definições de “acessibilidade à habitação” e “habitação acessível”

Acessibilidade à habitação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Preocupação em assegurar um determinado padrão de habitação (ou diferentes padrões) a um preço ou renda que não imponha, sob a visão de uma terceira parte (geralmente o governo) um peso excessivo nos rendimentos dos agregados familiares” (MacLennan e Williams, citado por Heylen & Haffner, 2013, p. 549). ▪ A proporção dos rendimentos que uma família deve desembolsar nas despesas com habitação – renda ou custos mensais com a compra (Hulchanski, 1995; Field, 1997; Ryan & Enderle, 2012; Statistics Canada, 2017; Parliament of Australia, 2016). ▪ É a medida para assegurar uma habitação que precisamos e desejamos com os recursos que temos ou podemos obter. Expressa a ligação entre o bem-estar das famílias e os mecanismos de provisão de habitação e determinação de rendimentos (Stone, 1993). ▪ “O desafio que cada agregado familiar enfrenta em equilibrar os custos com habitação e as despesas não relacionadas com a habitação, dentro dos limites de seus orçamentos” (Stone, 2006a, p. 151) ▪ “A capacidade de um indivíduo em exercer escolha no mercado” (Gabriel et al., 2005, p. 6). ▪ “Os custos associados com habitação a nível pessoal ou do agregado familiar não devem ameaçar ou comprometer o alcance e a satisfação de outras necessidades básicas (por exemplo, alimentação, educação, acesso a cuidados de saúde)” (Nações Unidas, 2018).
Habitação acessível	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habitação social, pública ou de baixos custos (Gabriel et al., 2005; Ministry of Housing, Communities & Local Government UK, 2018; Parliament of Australia, 2016). ▪ Habitação disponibilizada através de alguma intervenção governamental (Field, 1997). ▪ Habitação para pessoas com baixos ou médios rendimentos (Carter, 1997; Hansson, 2017; Parliament of Australia, 2016). ▪ Habitação para pessoas que não conseguem suprir suas necessidades habitacionais no mercado privado (Smith, 2012; Ministry of Housing, Communities & Local Government UK, 2018). ▪ Habitação a preços que não ultrapassem um determinado nível de acessibilidade (Ryan & Enderle, 2012; United States Department of Housing and Urban Development [HUD], n.d.). ▪ “Arrendamento acessível é aquele alugado fora dos mecanismos de mercado, de acordo com as necessidades ao invés da possibilidade de pagamento” (Oxley, 2012, p. 75).

Os conceitos apresentados no Quadro 2 sugerem que a expressão habitação acessível é por vezes utilizada como sinónimo de habitação social. Percebe-se que esta interseção de conceitos acontece principalmente em países com um regime liberal de Estado Social, como

o Reino Unido e a Austrália. Todavia, habitação social nem sempre significa preços acessíveis, sobretudo quando as rendas são calculadas com base no preço de mercado e não em relação aos rendimentos (Scanlon, Whitehead, & Arrigoitia, 2014).

Stone (2006a) percebe que as habitações para as famílias de classe média que não conseguem suprir sua necessidade no mercado privado, não deveriam ser chamadas de habitação acessível, mas sim habitações “abaixo do preço de mercado”, sem mencionar a questão da acessibilidade. Portanto, para o termo habitação acessível fazer sentido, em especial no âmbito das políticas públicas, é importante responder às seguintes questões:

1. Acessível para quem?
2. Segundo que medida de acessibilidade?
3. Por quanto tempo? (Stone, 2006a, p. 153).

As perguntas levantadas por Stone revelam a importância da discussão da metodologia utilizada para compreender a questão das políticas de acessibilidade habitacional. A forma como a acessibilidade à habitação é medida tem implicações para a interpretação do problema público e consequentemente nas soluções tomadas, por exemplo na definição dos destinatários das políticas. Além disso, para alguns agregados familiares a falta de acessibilidade à habitação acontece apenas em períodos de tempo específicos, como por exemplo, numa situação de perda de rendimentos. A seguir, apresentam-se as principais metodologias utilizadas para a identificação da acessibilidade habitacional.

2.4.1 Formas de medir a acessibilidade à habitação

Existem diferentes formas de se medir a acessibilidade à habitação. No entanto, a falta de um consenso internacional pode levar a que interesses políticos utilizem uma determinada medida, ou criem uma nova, que mais se adapte à própria agenda (Murphy, 2014). Apesar do reconhecimento da existência de diversas medidas de acessibilidade à habitação, serão aqui apresentadas apenas as duas principais: a abordagem do rácio e a do rendimento residual (Li, 2014; Heylen & Haffner, 2013).

Rácio

A abordagem do rácio (rácio entre a renda paga e o rendimento disponível), com raízes no século XIX, nos estudos sobre o orçamento dos agregados familiares, e na expressão “uma semana de rendimentos para um mês de renda” (Hulchanski, 1995, p. 471) é a medida mais utilizada. O rácio consiste em atribuir uma percentagem máxima dos rendimentos para as despesas com habitação para que esta seja considerada acessível.

Contudo, o rácio apresenta diversas fragilidades e é uma medida fortemente criticada. Uma primeira crítica relaciona-se com a percentagem adotada, decidida sem uma justificação teórica clara e que geralmente utiliza a média do que os agregados familiares usualmente gastam com habitação (Haffner & Boumeester, 2014). A percentagem pode variar em diferentes contextos, mas como visto, vem dos 25% da expressão utilizada já no século XIX. Na literatura internacional, o valor mais utilizado é de 30% (Heylen & Haffner, 2013), assim como pelo governo de alguns países, como o Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia. Todavia, esta percentagem pode ser mais alta, como a adotada pelo Eurostat (2019), que considera como sobrecarga com as despesas com habitação quando estas consomem mais do que 40% do rendimento disponível dos agregados familiares. De acordo com Hulchansky (1995), o que aconteceu ao longo do tempo foi a adoção do que “geralmente” é despendido com a habitação como o valor que se “deve” gastar com estas despesas.

Paris (2007) considera como um problema central na utilização desta metodologia a variação nos rendimentos e no valor das despesas durante a vida, e no caso da habitação própria, um maior gasto inicial com as prestações dos empréstimos e a redução do valor ao longo do tempo. Esta questão relaciona-se principalmente com a compra da habitação, em que os jovens e as pessoas que estão a formar família geralmente terão maiores despesas com a habitação, enquanto os mais idosos até reduzem estas despesas, por já terem saldado os empréstimos com habitação, ou por já se terem mudado para uma habitação menor.

A questão da escolha da habitação também é frequentemente discutida (Abelson, 2009; Lerman & Reeder, 1987). Por exemplo, um agregado familiar que decida morar numa habitação cujo valor ultrapasse a percentagem estipulada, não está necessariamente a enfrentar problemas de acessibilidade à habitação, se os seus rendimentos forem elevados o suficiente para manter as outras despesas necessárias. Ou seja, agregados familiares com mais

rendimentos, mesmo passando da percentagem máxima estipulada e, desta forma, considerados “sobrecarregados” com as despesas de habitação, terão recursos suficientes para as suas outras despesas, mesmo após pagarem pelas despesas com habitação (Paris, 2007; Smith, 2012). Assim, ao utilizar a perspetiva do rácio, o problema da acessibilidade pode parecer maior do que realmente é, ou apresentar-se como um problema para quem na realidade não o enfrenta, ao incluir as pessoas que “escolhem” pagar mais pela habitação. Para lidar com este dilema, Gabriel et al. (2005) apontam que a medida do rácio deve ser aplicada aos agregados familiares com rendimentos mais baixos (abaixo dos 40% da escala de rendimentos), por considerar que é uma medida tradicional e fácil de ser aplicada. Esta perspetiva está ligada ao termo “*housing stress*”, geralmente aplicado na Austrália para os agregados familiares com baixos rendimentos, que gastam mais do que 20, 25 ou 30% de seus rendimentos com habitação (Beer, Kearins, & Pieters, 2007).

Por outro lado, há a questão das pessoas que vivem numa habitação sobrelotada ou com graves problemas de qualidade, mas que não gastam mais do que o limite estabelecido (Stone, 2006a). Essas pessoas não apareceriam nos resultados dos problemas de acessibilidade identificados pelo rácio. Considerando esta questão, Lerman & Reeder (1987) criticam a medida do rácio e propõem uma medida baseada em critérios de qualidade do alojamento, como, por exemplo, a sobrelotação.

Rendimento residual

Os autores que defendem a abordagem do rendimento residual geralmente são muito críticos em relação à utilização do rácio. Adaptado da literatura sobre a pobreza, o rendimento residual considera que existe um problema de acessibilidade habitacional quando as famílias, depois de suportarem as despesas com a habitação, não conseguem pagar pelas outras despesas consideradas necessárias (Stone, 1993, 2006a; Stone, Burke, & Ralston, 2011). Nesta abordagem, consideram-se as diferentes composições familiares e as respetivas diferenças nos rendimentos e despesas.

Alguns conceitos surgem a partir da utilização do rendimento residual, como “pobreza habitacional” [*shelter poverty*] (Stone, 1993, 2006a; 2006b) e “pobreza induzida pela

habitação” [*housing-induced poverty*] (Kutty, 2005). Estes conceitos diferem pela utilização de padrões distintos para as despesas não relacionadas com a habitação.

A abordagem do rendimento residual é também utilizada para identificar outras questões que não a usual “quem enfrenta problemas de acessibilidade à habitação”. Um exemplo é o estudo de Mundt (2017), ao empregar esta metodologia, identificou que os subsídios de habitação em algumas regiões da Áustria não são suficientes para cobrir os custos com habitação. Thalmann (2003) utilizou esta abordagem para compreender, na Suíça, se o problema é de falta de acessibilidade à habitação ou de rendimentos baixos. Para isso, o autor desenvolveu um modelo que considera se a habitação está a ser sub ou sobre consumida, com base em critérios de qualidade e sobrelotação. O objetivo do estudo é aproximar as políticas de habitação das políticas de apoio ao rendimento, já que com a utilização da abordagem do rendimento residual, observa-se mais facilmente como estes dois temas estão profundamente relacionados.

O rendimento residual tem sido aceite como uma medida mais adequada do que o rácio por diversos autores (Hancock, 1993; Heylen & Haffner, 2013; Stone, 1993, 2006a; Thalmann, 2003). Stone (2006a, p.163), em particular, clarifica a discussão:

Esta abordagem surge do reconhecimento de que, por causa dos atributos físicos distintivos da habitação em comparação com as necessidades, o seu custo corresponde ao valor mais alto e menos flexível nos rendimentos líquidos da maior parte dos agregados familiares (em outras palavras, as despesas não relacionadas com habitação são limitadas por quanto sobra após o pagamento da habitação). Isto significa que um agregado familiar possui um problema de acessibilidade à habitação se não conseguir satisfazer suas necessidades não relacionadas com a habitação num nível de adequação básico após pagar pela habitação. O indicador apropriado da relação entre custos com habitação e rendimentos é, portanto, a diferença entre eles – o rendimento residual que sobra após pagar pela habitação – em vez do rácio.

O rendimento residual é facilmente aplicado na verificação da acessibilidade ao arrendamento, utilizando-se a definição de Hancock (1993, p. 144). O autor, ao questionar sobre como o conceito de habitação acessível pode ser utilizado para definir rendas acessíveis, utiliza a lógica do rendimento residual e afirma que “qualquer renda será acessível se deixar

ao arrendatário um padrão socialmente aceite de consumo de habitação e das demais despesas não relacionadas com habitação depois da renda ser paga”.

Considera-se, por exemplo, um agregado familiar com dois dependentes, com rendimento líquido mensal de 1.600€ e valor mensal de renda de 400€. Ao utilizar a abordagem do rendimento residual, este agregado só não estaria em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento se 1.200€ – que é o rendimento residual (1.600€ menos 400€) – fosse suficiente para satisfazer as demais despesas consideradas necessárias. Mesmo que a percentagem despendida com a renda seja de 25% dos rendimentos, esta família poderia estar a enfrentar problemas. Ou seja, uma variável essencial para os resultados obtidos através da aplicação desta metodologia é o valor definido para as despesas não relacionadas com habitação, discutida no ponto a seguir.

Despesas não relacionadas com habitação

Como visto, uma parte essencial para calcular a acessibilidade à habitação através da abordagem do rendimento residual é o valor de referência para as outras despesas consideradas necessárias. O valor utilizado tem implicações para os resultados, já que esta abordagem observa se o rendimento residual é suficiente, ou não, para cobrir o valor de referência estipulado. A seguir apontam-se as opções tomadas por alguns estudos para a definição deste valor.

Grande parte dos estudos (Haffner & Boumeester, 2014; Mundt, 2017; Stone, 1993, 2006b) que aplicam a abordagem do rendimento residual utilizam um orçamento de referência. Este orçamento é um conjunto de bens e serviços que representam, através de um preço, um determinado padrão de vida (Deeming, 2017). A depender do “padrão de vida”, são definidos orçamentos com valores mínimos ou médios, ou um valor que seja suficiente para que as pessoas tenham uma participação integral na sociedade¹².

Por outro lado, Kutty (2005) considera como despesas não relacionadas com habitação, nos Estados Unidos, o valor de 2/3 do limiar de pobreza, argumentando que este valor é mais difundido e conhecido. Segundo o Instituto de Estatística dos Estados Unidos

¹² Há diferentes metodologias para definir o que é o mínimo de subsistência, ou o que significa uma participação integral na sociedade. Ver, por exemplo, Deeming (2017) e Goedemé, Storms, Penne, & Van den Bosh (2015).

(United States Census Bureau, 2017), o limiar da pobreza naquele país foi desenvolvido por Mollie Orshansky, na década de 1960. O valor mínimo necessário para a alimentação foi multiplicado por três para encontrar este limiar, que é atualizado anualmente desde então. Stone (2006a) afirma que há outros estudos que utilizam o limiar da pobreza como orçamento de referência, apesar da adoção de diferentes valores para as despesas não relacionadas com habitação – outro estudo utilizou 3/4 deste valor, por exemplo. Na Europa, o limiar da pobreza é calculado de forma diferente. Nestes países, o valor abaixo do qual uma família é considerada em risco de pobreza corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente¹³ (Eurostat, 2019). Deste modo, é perceptível que um limiar de pobreza não reflete as necessidades relacionadas com as despesas das famílias. Além disso, a escolha do valor a utilizar é arbitrária (Stone, 2006a).

Contudo, um orçamento de referência também apresenta limitações. A variedade de metodologias que podem ser utilizadas na sua definição dificulta a comparação entre países (Deeming, 2017). A União Europeia possui um projeto piloto sobre esta questão, para construir um orçamento de referência que seja comparável entre os países europeus, o *European Reference Budget Network*. Esta rede internacional conta com o apoio de especialistas, que providenciam suporte para a construção de uma metodologia comum.

Em Portugal, os estudos que definem orçamentos de referência são raros, tendo existido um em 1969, outro em 1981 (Storms et al., 2014), e o mais atual é o “Rendimento Mínimo Adequado em Portugal” (RAP) (Pereirinha, Pereira, Branco, Amaro, Costa, & Nunes, 2017). Deste modo, o RAP veio colmatar uma lacuna de investigação nesta temática. Os autores do estudo fizeram parte da equipa de Portugal no já referido *European Reference Budget Network* (Goedemé, Storms, Penne, & Van den Bosch, 2015). O RAP construiu orçamentos de referência no ano de 2014 para diferentes tipos de famílias, com o objetivo de identificar os recursos mínimos necessários para um padrão de vida digno:

Um padrão de vida digno na atualidade, em Portugal, inclui, para além da alimentação, habitação e vestuário, tudo o que é necessário para uma pessoa poder ter saúde, sentir segurança, relacionar-se com os outros e sentir-se

¹³ O rendimento por adulto equivalente corresponde ao total dos rendimentos de um agregado familiar, após taxas e outras deduções, que está disponível para gastar ou poupar, dividido pelo número de membros do agregado familiar convertidos em adultos equivalentes, utilizando-se a escala de equivalência modificada da OCDE (1,0 para o primeiro adulto, 0,5 para o segundo adulto e 0,3 por cada criança) (Eurostat, 2019).

respeitada e integrada na sociedade. Permite realizar escolhas livres e informadas sobre coisas práticas da vida e formas de realização pessoal, nomeadamente no acesso à educação e ao trabalho, à cultura e ao lazer (Pereirinha et al., 2017, p.5).

Para construir os orçamentos de referência, o estudo RAP obteve informações de diversas fontes, baseando-se na metodologia utilizada para definir o “*Minimum Income Standard*” do Reino Unido (Pereirinha et al., 2017). Segundo o documento de divulgação, realizaram-se discussões em grupo [*focus group*] com cidadãos comuns e reuniram-se informações científicas e técnicas de especialistas em áreas como nutrição, habitação e saúde. Também foram observados os preços dos itens constantes no orçamento e os padrões de despesa dos agregados familiares, através de dados empíricos. Este orçamento inclui, entre outras, despesas com alimentação, vestuário, transporte, educação e renda (os valores especificados, exceto renda, encontram-se no Anexo 1).

2.4.2 Instrumentos para a promoção de habitação a preços acessíveis

São diversos os instrumentos de políticas públicas para a promoção da habitação acessível, que podem ser direcionados tanto para o lado da procura como para a oferta (Holmans, Scanlon, & Whitehead, 2002). Num levantamento realizado pela OCDE (2016), a maior variedade de instrumentos está direcionada para a habitação própria e os instrumentos mais utilizados nestes países são os subsídios de habitação [*housing allowances*] e a habitação social (Quadro 3).

Os subsídios de habitação, geralmente associados aos arrendatários, podem também servir como um apoio aos rendimentos (Kemp, 2012; Griggs & Kemp, 2012). Kemp aponta que, com a melhoria na qualidade das habitações a partir da segunda metade do século XX, os subsídios de habitação tornaram-se menos importantes nas políticas de habitação e passaram a ter mais importância no suporte aos rendimentos. "Em outras palavras, de uma perspetiva do apoio ao rendimento, o papel dos subsídios de habitação é assegurar que a habitação seja 'acessível' para os agregados familiares com rendimentos baixos e médios" (Kemp, 2012, p.24).

Quadro 3. Principais instrumentos de promoção da habitação acessível utilizados nos países da OCDE

Habitação própria	Arrendamento
<p>Subsídios à habitação própria, geralmente para a compra da primeira habitação, cobrindo uma parte ou todo o valor da habitação.</p> <p>Hipotecas subsidiadas e garantias para compra de habitação própria: consistem em hipotecas subsidiadas ou providas pelo governo.</p> <p>Assistência a proprietários de habitação sobre endividados com as hipotecas, que inclui refinanciamentos de empréstimos, subsídios para pagamentos de hipotecas, prorrogações de prazos de pagamentos.</p> <p>Benefícios fiscais para acesso à habitação própria: dedução de impostos para hipotecas ou compra da primeira habitação com os custos associados à compra da habitação.</p> <p>Subsídios para desenvolvimento de habitação própria a preços acessíveis: subsídios, benefícios fiscais ou terrenos subsidiados para o desenvolvimento de habitações a preços acessíveis para habitação própria, que também podem incluir medidas como “arrendar para comprar” ou habitação própria compartilhada.</p> <p>Subsídios de habitação [<i>housing allowances</i>]: transferências de rendimentos, sujeitos a uma prova de recursos, em função dos rendimentos das famílias, para auxiliar os agregados familiares com os custos da habitação, sejam eles pagos para os proprietários ou para os próprios inquilinos, e podem ser variados, passando desde uma ajuda ao pagamento da renda, de empréstimos ou juros, seguros e serviços, ou ainda de contas de eletricidade, água, gás.</p>	<p>Habitação social para arrendamento: habitações a preços abaixo de mercado e atribuídas de acordo com regras específicas que não as de mercado, as medidas incluem construção, regeneração, gestão, manutenção e financiamento de habitação social para arrendamento.</p> <p>Subsídios para o desenvolvimento de habitação arrendada a preços acessíveis: subsídios, benefícios fiscais, terrenos a preços mais baixos aos desenvolvedores (estas medidas não incluem o financiamento de habitações sociais).</p>

Fonte: Adaptado de OCDE (2016).

Todavia, os subsídios de habitação não são suficientes para resolver outros problemas que não estão relacionados com a acessibilidade à habitação, como por exemplo, a dificuldade dos agregados familiares em situação de maior vulnerabilidade para encontrar uma habitação no mercado privado face aos seus rendimentos instáveis, além de não garantir que a habitação possua critérios de qualidade aceitáveis (Salvi del Pero et. al, 2016). Além disso, Salvi del Pero et al. apontam estudos que evidenciam, em países como a Finlândia, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos, que os senhorios “consomem” uma parte considerável dos subsídios de habitação simplesmente subindo o preço das rendas.

2.4.3 Arrendamento acessível em Portugal?

Em Portugal, o termo habitação acessível passou a ser frequentemente utilizado a partir das Grandes Opções do Plano para 2016-2019 e do Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019). Estes documentos apresentaram como objetivo o lançamento “de um novo conceito de habitação acessível”, que viria a ser operacionalizado em 2017, através do “Programa de Arrendamento Acessível”, sugerido pelo documento “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação”.

O “Programa de Arrendamento Acessível” condiz com o apontado pelo Programa do XXI Governo Constitucional (p.136), em “dar resposta às novas necessidades habitacionais, que hoje se estendem à classe média, em particular aos jovens, em consequência da quebra de rendimentos, do desemprego e da indisponibilidade do instrumento tradicional de acesso à habitação (crédito hipotecário fácil e barato)”. Conforme discutido no ponto 2.3 desta investigação (A Política de Habitação em Portugal), no “Programa de Arrendamento Acessível”, o conceito de habitação acessível refere-se a rendas com preços 20% mais baixos do que os praticados pelo mercado, a partir de um valor máximo definido pelo governo, e que respeitem uma taxa de esforço entre 15% e 35% do rendimento do agregado familiar. Através de incentivos fiscais aos senhorios, o governo espera uma oferta de “habitações acessíveis” no mercado de arrendamento privado. Com a determinação de uma taxa de esforço para o estabelecimento do valor da renda, o programa aproxima-se da abordagem do rácio. E, ao estipular os valores da renda com base no preço de mercado, não garante que o arrendamento seja acessível (Stone, 2006a). Esta questão é ainda mais saliente num contexto de rendas altas, como é o caso das grandes cidades.

Curiosamente, o princípio da acessibilidade habitacional é definido num outro programa indicado pela NGPH e que não está relacionado com a oferta de “habitação acessível”, mas sim com agregados familiares que enfrentam graves carências habitacionais. No Programa “1º Direito” (Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho), este princípio indica que os custos de uma habitação adequada devem condizer com os rendimentos das famílias e não podem comprometer a satisfação das outras necessidades básicas. Ou seja, mesmo que não se mencione a oferta de habitação acessível através deste programa, este princípio está relacionado com a abordagem do rendimento residual para a habitação acessível. Desta

forma, existe uma definição de “acessibilidade à habitação”, mas que não faz parte da política pública relacionada com o “arrendamento acessível”.

Em Portugal, a liberalização do mercado de arrendamento, o aumento dos preços e a falta de provisão de habitação pública por parte do Estado levam a compreender a introdução do debate sobre habitação acessível no país. Assim como em outros contextos, mesmo que em diferentes períodos no tempo, nota-se que o tema ganhou força a partir da perceção de problemas de acessibilidade enfrentados pela classe média e com a maior participação do mercado nas políticas de habitação. Contudo, o que é apresentado como “habitação acessível” não corresponde ao que é entendido pelo termo no debate académico.

Para melhor compreender a questão da habitação acessível no país, importa agora perceber as características dos agregados familiares para os quais a falta de acessibilidade ao arrendamento significa um problema em Portugal. O enquadramento teórico facultou a base para esta análise e indicou as metodologias a serem empregadas para perceber este problema, considerando os seus constrangimentos. A parte empírica deste estudo pretende contribuir para o esclarecimento da questão, mas sem a ambição de definir ou estruturar totalmente o problema da acessibilidade ao arrendamento, considerando a sua multidisciplinaridade.

3 Dados e Metodologia

Na revisão da literatura, compreendeu-se que as diferentes perceções de um problema público influenciam no desenho das políticas públicas formuladas e consequentemente nos seus resultados. Em Portugal, apesar de já haver soluções, ainda não há evidência científica das características socioeconómicas das famílias para as quais a falta de arrendamento acessível é um problema. Neste âmbito, as perguntas de investigação definidas “o que é arrendamento acessível em Portugal?” e “quais as características socioeconómicas dos agregados familiares em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento?” contribuem para informar a questão.

Numa análise referente ao ano de 2016, a presente investigação utiliza a abordagem do rendimento residual para calcular a acessibilidade ao arrendamento em Portugal, comparando-a com o rácio (Haffner & Boumeester, 2014; Heylen & Haffner, 2013; Stone, 1993, 2006a; Stone, Burke, & Ralston, 2011). Confrontar os resultados provenientes de duas metodologias distintas permite a observação de que um problema público pode ser interpretado, e consequentemente gerido, de forma diferente a depender dos valores e dos conceitos utilizados para o definir. Ao mesmo tempo, identificam-se as características das famílias que estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, sendo um primeiro passo para que melhor se compreenda este problema no país.

Nota-se, contudo, que a acessibilidade à habitação é um conceito multidisciplinar, envolvendo outros aspetos, como a qualidade da habitação, por exemplo. Considerando as limitações de tempo e o escopo deste estudo, a análise realizada incide apenas sobre a vertente financeira da acessibilidade ao arrendamento. Ou seja, a investigação é feita pela observação dos valores anuais despendidos com a renda e dos rendimentos dos agregados familiares, numa perspetiva de “fluxo de caixa”, sem considerar os seus ativos financeiros (Heylen & Haffner, 2013).

Relativamente às características dos agregados familiares, foram estudados o regime de arrendamento, o nível de rendimentos e a composição familiar. Os regimes de arrendamento dividem-se em “renda a preços de mercado” e “renda com preços reduzidos (inferior ao preço de mercado)”. Este último significa rendas que se enquadrem nos regimes

de renda condicionada, renda apoiada – ou seja, habitação social – ou um alojamento atribuído por uma entidade empregadora a preço reduzido (INE, 2016b).

Quanto ao nível de rendimentos, analisaram-se os agregados familiares por quintis de rendimentos, conforme calculado pelo Eurostat (2019). Isto foi feito ao dividir todos os agregados familiares em cinco grupos iguais, definindo-se valores limite para os seus rendimentos, com base no rendimento por adulto equivalente (Anexo 2). Desta forma, o primeiro quintil representa 20% dos agregados familiares com rendimentos mais baixos e assim sucessivamente, até chegar ao quinto quintil, que são os 20% dos agregados familiares com rendimentos mais elevados. Consideram-se, também, as diferentes composições familiares para a verificação da acessibilidade ao arrendamento. Essas tiveram de ser adaptadas conforme os orçamentos de referência pré-determinados pelo RAP e serão discutidas em maior detalhe sob o tópico “Orçamento de Referência”, no ponto que explica a abordagem do rendimento residual (3.2).

Além disso, é importante referir que, considerando a natureza das variáveis observadas, para verificar se as diferenças entre os grupos dentro de cada característica analisada (composição familiar, quintil de rendimentos e regime de arrendamento) são estatisticamente significativas, utilizou-se o teste qui-quadrado de Pearson (χ^2), com um intervalo de confiança de 95%.

3.1 Dados

Os dados empíricos dos agregados familiares estudados referem-se aos microdados anonimizados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), nomeadamente a base de dados transversal relativa a 2016 – os dados mais recentes disponíveis no momento da realização da análise. O ICOR faz parte da base de dados estatísticos a nível europeu, a *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), disponibilizados pelo Eurostat. Esta base de dados surgiu no seguimento da orientação do Tratado de Funcionamento da União Europeia, para o estabelecimento de estatísticas sobre o rendimento, condições de vida e exclusão social. Optou-se por esta base de dados pela possibilidade de comparação entre os países europeus, que poderá ser um contributo em investigações futuras. Em Portugal, o ICOR é aplicado anualmente desde 2004 e a população-

alvo deste inquérito são todos os indivíduos residentes no território nacional. A amostra tem por base os alojamentos, que nos Censos de 2011 correspondiam ao mesmo número de agregados familiares no país. A amostra utilizada é estratificada e representativa a nível regional “NUTS 2” (INE, 2016b). Em 2016, o número da amostra de agregados familiares foi de 10.616. Destes, 1.686 eram arrendatários ou subarrendatários – neste caso, não existe distinção se o alojamento é arrendado diretamente do senhorio ou de alguém que é também um arrendatário.

Considerando o desenho da amostra dos microdados ICOR/EU-SILC, é necessário utilizar ponderadores para que o estudo seja representativo da população portuguesa. Estes ponderadores são calculados e disponibilizados pela própria base de dados. Contudo, como referido anteriormente, este estudo realiza análises estatísticas descritivas, empregando o teste qui-quadrado, que compara as frequências observadas com as frequências esperadas. Para estas análises, o pacote estatístico utilizado, *SPSS Statistics*, reconhece a soma dos ponderadores como sendo o tamanho da amostra (Hahs-Vaughn, 2005). Desta forma, indica a autora, os resultados provavelmente seriam sempre significativos, pois o SPSS está a considerar o tamanho da população e não o tamanho da amostra – assim as frequências seriam muito maiores do que são para o tamanho real da amostra. Para corrigir este problema, Hahs-Vaughn sugere que se calcule um ponderador normalizado, que preserve o tamanho da amostra, calculado através da divisão do ponderador disponibilizado (chamado de *raw weight*) pela sua própria média. Portanto, o presente estudo utiliza o ponderador normalizado para a realização dos testes estatísticos, enquanto para os resultados numéricos gerais, utiliza o ponderador disponibilizado pela base de dados.

3.1.1 Agregados familiares considerados válidos para o estudo

A amostra dos arrendatários ou subarrendatários corresponde a 1.686 casos nos microdados ICOR de 2016. Com a utilização de ponderadores, este valor representa 732.563 agregados familiares, ou 17,9% do total. No entanto, para calcular a acessibilidade ao arrendamento de acordo com a abordagem do rendimento residual – explicada detalhadamente no ponto a seguir, foi necessário excluir da análise os arrendatários que não se enquadram numa

composição familiar pré-determinada (Quadro 5), que possuem rendimentos inferiores ao valor da renda despendida ou que têm o valor da renda omissa na base de dados.

O Quadro 4 apresenta como foram identificados os arrendatários válidos para efeitos do estudo. Deste modo, a investigação incide sobre 1.490 casos, que representam 575.421 agregados familiares ou 78,5% do total de arrendatários ou subarrendatários.

Quadro 4. Agregados familiares válidos para efeitos do estudo

	n ^a	%
Número de arrendatários total	732.563	100,0
Casos excluídos	157.142	21,5
Valor da renda omissa	1.797	
Não possui rendimentos suficientes para pagar a renda	18.159	
Outra composição familiar	140.541 ^b	
Arrendatários válidos para efeitos do estudo	575.421	78,5

^a Os valores foram calculados através da aplicação de ponderadores. ^b Destes, 3.356 também têm valor da renda omissa ou não possuem rendimentos suficientes para pagar a renda.

Fonte: Microdados ICOR/EU-SILC (2016), cálculos da autora.

3.2 Abordagem do Rendimento Residual

A abordagem do rendimento residual é defendida por diversos autores (Haffner & Boumeester, 2014; Heylen & Haffner, 2013; Kutty, 2005; Mundt, 2017; Stone, 1993, 2006a; Stone, Burke, & Ralston, 2011) como sendo mais apropriada do que a perspetiva do rácio para a compreensão da acessibilidade habitacional.

Esta abordagem considera que os agregados familiares estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade à habitação quando o rendimento residual (o que sobra após pagar as despesas relacionadas com a habitação) não é suficiente para pagar as outras despesas necessárias para um padrão de vida socialmente aceite (Stone, 1993; 2006a). Nesta linha, considera-se que as despesas com habitação são as menos flexíveis, ou seja, em caso de necessidade, um agregado familiar irá reduzir primeiro nas outras despesas, pois não é provável que consiga diminuir o valor da renda senão pela mudança de habitação (Heylen & Haffner, 2013; Stone, 1993). Será apenas em casos de muita necessidade, por exemplo, quando só restam recursos para a alimentação, que uma família deixará de pagar pelas despesas com habitação, correndo o risco de entrar numa situação de vulnerabilidade (Stone, 1993).

Os estudos sobre acessibilidade habitacional geralmente consideram como despesas com habitação, além da renda, o consumo de eletricidade, água, gás e outros combustíveis¹⁴. Nesta investigação, optou-se por utilizar apenas o valor da renda, assim como no estudo de Heylen e Haffner (2013), utilizando-se o valor definido pelo orçamento de referência para as outras despesas associadas com habitação. Separar a variável “renda” das demais é interessante para que os casos de um maior ou menor consumo das despesas com eletricidade, água, gás ou outros combustíveis não influenciem nos resultados. O valor da renda foi obtido a partir dos microdados ICOR/EU-SILC e corresponde à renda líquida, ou seja, o valor total da renda (valor que o senhorio tem a receber), subtraídos os subsídios de habitação. É, portanto, o valor que o arrendatário efetivamente despende com a renda.

Os rendimentos correspondem à variável “rendimento disponível total do agregado familiar”¹⁵ dos microdados ICOR/EU-SILC, subtraídos os subsídios de habitação – pois já foram descontados na renda. Esta variável reflete a soma de todos os rendimentos brutos do agregado familiar – incluindo prestações sociais, menos taxas, impostos, contribuições para a segurança social e transferências regulares entre agregados familiares.

O orçamento de referência representa o valor definido para as despesas não relacionadas com a renda. Como visto, para a aplicação da abordagem do rendimento residual é necessário definir um valor para as outras despesas. Sendo assim, utilizou-se o orçamento

¹⁴ O INE define como despesas associadas com habitação como “despesas relacionadas com a renda, água, eletricidade, gás ou outros combustíveis, condomínio, saneamento, manutenção e pequenas reparações, bem como juros relativos ao crédito à habitação principal e seguros” (INE, 2016b).

¹⁵ O rendimento total disponível do agregado familiar (HY020) refere-se aos valores do ano de 2015, ou seja, o ano anterior da recolha dos dados, e é calculado como: a soma dos componentes de rendimento pessoal bruto de todos os membros do agregado familiar [Rendimento bruto do trabalhador por conta de outrem em dinheiro ou quase-dinheiro (PY010G), carro da empresa (PY021G), ganhos ou perdas brutos em dinheiro do trabalho por conta própria (incluindo royalties) (PY050G), pensões recebidas de planos privados individuais (que não os abrangidos sob ESSPROS) (PY080G), subsídios de desemprego (PY090G), prestações por velhice (PY100G), prestações por sobrevivência (PY110G), prestações por doença (PY120G), benefícios de incapacidade (PY130G), subsídios relacionados com a educação (PY140G)]; mais os componentes do rendimento bruto ao nível do agregado familiar [rendimento da locação de um terreno ou propriedade (HY040G), subsídios familiares/crianças (HY050G), exclusão social não classificada em outra categoria (HY060G), subsídios de habitação (HY070G), transferências regulares entre agregados familiares recebidos (HY080G), juros, dividendos, lucros de investimentos de capital em negócios não constituídos em sociedade (HY090G), rendimentos recebidos por pessoas com menos de 16 anos (HY110G)]; menos [impostos sobre a riqueza (HY120G), transferências regulares pagas em dinheiro (HY130G), imposto sobre rendimentos e contribuições para a segurança social (HY140G)]. Nota: A variável HY140G inclui os impostos sobre o rendimento pagos durante o período de referência do rendimento, os ajustamentos - reembolsos/recibos recebidos ou pagos durante o período de referência do rendimento e as contribuições para o seguro social pagos durante o período de referência do rendimento (Eurostat, 2017).

de referência calculado pelo estudo RAP (Pereirinha et al., 2017), com algumas adaptações para a presente investigação:

1) Valor da renda

Os valores dos orçamentos de referência definidos pelo RAP (Anexo 1) incluem também valores definidos para a renda. Para se efetuar os cálculos de acordo com a abordagem do rendimento residual, foram retirados do orçamento os valores de renda. Esta variável, como visto acima, corresponde ao valor efetivamente despendido pelos agregados familiares estudados.

2) Adaptação das composições de agregados familiares

Os orçamentos de referência do estudo RAP foram construídos para sete composições de agregado familiar: indivíduo com 65 ou mais anos a residir só; casal de indivíduos, ambos com 65 ou mais anos; indivíduo em idade ativa (18 a 64 anos) a residir só; casal de indivíduos ambos em idade ativa; família monoparental com um filho menor de idade (12 anos); casal de indivíduos em idade ativa com um filho menor de idade (12 anos); casal de indivíduos em idade ativa com dois filhos menores de idade (2 e 12 anos).

No entanto, as composições familiares dos microdados ICOR/EU-SILC são por vezes diferentes daquelas que possuem um orçamento de referência definido: um adulto; dois adultos sem crianças dependentes, ambos com menos de 65 anos; dois adultos sem crianças dependentes, pelo menos um adulto com 65 anos ou mais; um adulto com uma ou mais crianças dependentes; dois adultos com uma criança dependente; dois adultos com duas crianças dependentes; dois adultos com três ou mais crianças dependentes; outros agregados sem crianças dependentes; outros agregados com uma ou mais crianças dependentes.

Deste modo, algumas composições familiares precisaram de ser adaptadas para corresponder ao orçamento de referência. Quando esta adaptação não foi possível, calculou-se um novo orçamento de referência a partir da utilização de ponderadores para cada membro do agregado familiar. Estes ponderadores foram calculados com base no orçamento de referência RAP para um adulto em idade ativa a viver sozinho, dividindo-se o orçamento de referência de cada tipo de agregado familiar pelo orçamento de referência do indivíduo adulto sozinho (Anexo 3).

Como a base de dados utilizada não distingue os adultos com idade superior ou inferior a 65 anos, utilizou-se como apoio os microdados ICOR/EU-SILC com informações individualizadas, para identificar a idade dos adultos a viverem só. Desta forma, foram utilizados os orçamentos de referência para os adultos a viverem só com menos de 65 anos e com mais de 65 anos do estudo RAP.

Em relação às famílias com dependentes, o orçamento de referência RAP assume diferentes valores de despesa para idades específicas das crianças. O presente estudo, que tem a intenção de analisar o maior número de agregados familiares possível, calculou ponderadores a serem utilizados para cada criança, independentemente da idade. Deste modo, optou-se por retirar os valores de creches e infantários. Esta decisão foi tomada levando em consideração que os valores para as creches são definidos conforme o rendimento do agregado familiar (Instituto da Segurança Social, 2017) e no caso do RAP, estes valores foram definidos considerando rendimentos que não teriam descontos nas creches. Ou seja, para uma família com rendimentos mais baixos, os valores definidos para as creches e infantários não seriam correspondentes ao valor efetivamente pago. Assim, o ponderador das crianças foi o mesmo que o utilizado pelo RAP para a primeira criança e o ponderador da segunda criança foi recalculado sem o valor da creche ou infantário.

Para a composição de agregado familiar “dois adultos sem crianças dependentes, pelo menos um adulto com 65 anos ou mais”, foi calculada a média de ponderador para a combinação de dois idosos, de um adulto e um idoso e um idoso e um adulto (os valores para a segunda pessoa variam). Com estas informações, os orçamentos de referência para o ano de 2014 foram definidos ao multiplicar o valor do orçamento de um adulto sozinho pelo novo ponderador. O Quadro 5 apresenta os resultados dos cálculos efetuados, com os novos tipos de agregados familiares definidos, os ponderados aplicados e os orçamentos de referência a serem utilizados no estudo, para o ano de 2016. Dado que os valores do orçamento de referência são de 2014 e o estudo analisa o ano de 2016, os valores dos orçamentos de referência apresentados foram atualizados através do “Índice de Preços no Consumidor, exceto habitação”.

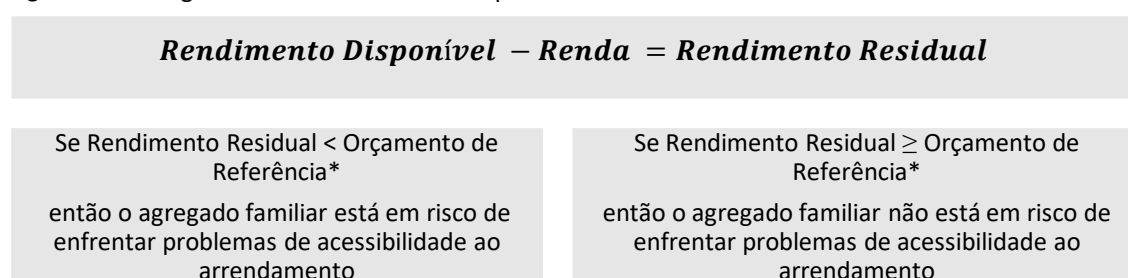
Quadro 5. Composição dos agregados familiares, ponderadores e orçamento de referência utilizados para a análise

Composição do agregado familiar	Ponderador	Orçamento de referência - anual (2014)	Orçamento de referência - anual (2016)*
Um adulto com mais de 65 anos	0,82	€ 6.144	€ 6.207
Um adulto com menos de 65 anos	1	€ 7.500	€ 7.577
Dois adultos sem dependentes	1,80	€ 13.476	€ 13.615
Dois adultos sem dependentes, pelo menos um adulto com 65 anos ou mais	1,50	€ 11.244	€ 11.360
Um adulto com dependentes			
Um adulto com um dependente	1,84	€ 13.812	€ 13.955
Um adulto com dois dependentes	2,33	€ 17.484	€ 17.665
Dois adultos com dependentes			
Dois adultos com um dependente	2,49	€ 18.684	€ 18.877
Dois adultos com dois dependentes	2,98	€ 22.356	€ 22.587

*Atualizado a partir dos valores de 2014, com base no “Índice de Preços no Consumidor exceto habitação”, INE. Fonte: Cálculos da autora, baseados no estudo RAP (Pereirinha et. al, 2017).

A Figura 5 esquematiza a abordagem do rendimento residual e aponta como são identificados os agregados familiares que estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento.

Figura 5. Abordagem do rendimento residual para medir a acessibilidade ao arrendamento



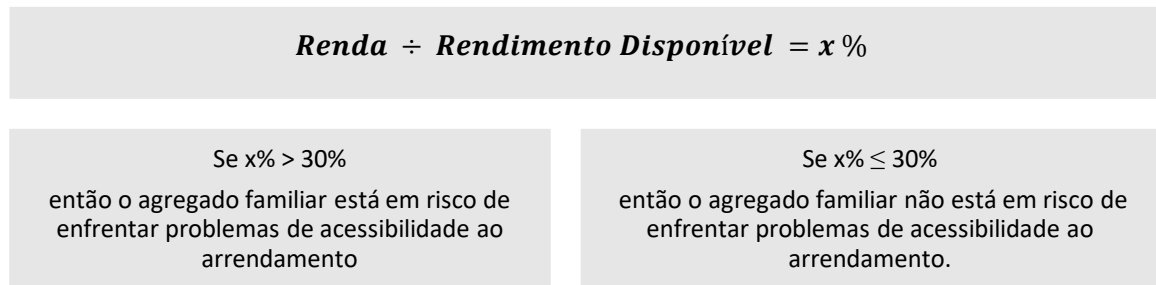
* Orçamento de Referência definido para as despesas não relacionadas com habitação (renda).

3.3 Abordagem do Rácio

Assim como nos estudos de Stone (1993) e de Heylen e Haffner (2013), optou-se por comparar a abordagem do rendimento residual com a perspetiva do rácio. Para isso, utilizou-se a percentagem máxima de 30% dos rendimentos a ser despendida com a renda, valor mais utilizado para estes estudos, de acordo com Heylen e Haffner. O cálculo do rácio é mais

simples do que o da abordagem do rendimento residual e corresponde à relação entre a renda e o rendimento. Logo, os agregados familiares que despendem mais do que 30% dos seus rendimentos com a renda são considerados em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, neste estudo, através da aplicação desta abordagem (Figura 6).

Figura 6. Abordagem do rácio para medir a acessibilidade ao arrendamento



É importante notar que a percentagem estipulada, neste caso 30%, tem grandes implicações para os resultados. Quanto mais elevada, menos famílias serão percebidas como em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento. A variável calculada pelo Eurostat para medir a acessibilidade à habitação, “sobrecarga com despesas com habitação”, considera uma percentagem de 40%. Porém, neste valor estão incluídas também as despesas associadas com habitação (água, eletricidade, gás e outros combustíveis).

A próxima secção apresenta uma caracterização da amostra estudada e os principais resultados obtidos através da aplicação das duas abordagens, adaptadas para este estudo. Os resultados e as suas implicações para as políticas públicas de arrendamento acessível em Portugal são discutidos logo a seguir, à luz do enquadramento teórico.

4 Análise e Discussão dos Resultados

4.1 Caracterização dos Arrendatários Estudados

Considerando que a acessibilidade à habitação é analisada neste estudo conforme as características socioeconómicas dos agregados familiares, importa conhecer a distribuição destas características nos casos estudados. O Quadro 6 apresenta os valores absolutos de cada grupo, através da aplicação de ponderadores, e a percentagem em relação ao total de arrendatários considerados para a análise.

Quadro 6. Caracterização dos agregados familiares estudados

	n ^a	%
Total de arrendatários válidos para efeitos do estudo	575.421	100
Regime de arrendamento		
Arrendatário ou subarrendatário com renda a preços de mercado	448.440	77,9
Arrendatário ou subarrendatário com renda a preços reduzidos (inferior ao preço de mercado)	126.981	22,1
Quintil de rendimentos		
Primeiro	132.770	23,1
Segundo	144.944	25,2
Terceiro	125.878	21,9
Quarto	108.746	18,9
Quinto	63.084	11,0
Composição familiar		
Um adulto com mais de 65 anos	100.766	17,5
Um adulto com menos de 65 anos	89.300	15,5
Dois adultos sem dependentes	114.288	19,9
Dois adultos, pelos menos um com 65 ou mais anos sem dependentes	105.878	18,4
Um adulto com um ou dois dependentes	43.335	7,5
Dois adultos com um ou dois dependentes	121.854	21,2

^a Os valores foram calculados através da aplicação de ponderadores.

Fonte: Microdados ICOR/EU-SILC (2016), cálculos da autora.

A composição familiar com a maior e menor representação de casos são os agregados familiares de dois adultos com dependentes e as famílias monoparentais, respetivamente. Em

relação aos rendimentos, a população foi separada em cinco quintis¹⁶, sendo que 48,3% dos arrendatários se encontra nos dois primeiros, com rendimentos mais baixos. Quando observado o regime de arrendamento, 77,9% das famílias arrendam uma habitação a preços de mercado e 22,1% com renda a preços reduzidos (nas quais estão incluídas as habitações sociais).

4.2 Acessibilidade ao Arrendamento

Os resultados sugerem que a acessibilidade ao arrendamento é diferente dependendo da composição familiar, do quintil de rendimentos e do regime de arrendamento do agregado familiar (Quadro 7), independentemente do indicador utilizado. A aplicação de duas abordagens, que apresentam resultados distintos para as mesmas características, revelam a importância da definição da metodologia que informa a formulação de respostas aos problemas públicos. Quando se utiliza o rendimento residual, estima-se que 408.491 (71%) das famílias estudadas não possuem rendimentos suficientes para satisfazer as demais despesas necessárias depois de pagar a renda. Já o rácio sugere um número menor de famílias, 164.413 (28,6%), que despendem mais do que 30% do seu rendimento disponível com a renda.

Ambas as abordagens identificam que a acessibilidade ao arrendamento é diferente conforme o regime de arrendamento, embora os resultados sejam bastante distintos. A abordagem do rendimento residual identifica mais famílias em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento no regime de rendas a preços reduzidos (75,3%), do que no de arrendamento a preços de mercado (69,8%). Já no rácio, 3,9% dos agregados familiares que arrendam uma habitação com renda inferior ao preço de mercado e 35,6% dos que arrendam com rendas a preço de mercado são considerados nestas condições.

Relativamente aos quintis de rendimento, observa-se que 100% das famílias no primeiro quintil, 96% no segundo e 76,7% dos agregados familiares no terceiro quintil estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, aplicando-se o rendimento residual. O rácio identifica valores mais baixos: 48,5% no primeiro quintil, 35,2%

¹⁶ Os quintis de rendimento foram calculados considerando o valor do rendimento disponível de todos os agregados familiares (proprietários e arrendatários). Cada quintil representa 20% dos agregados familiares (ver Anexo 3).

no segundo e 20,2% dos agregados familiares no terceiro quintil de rendimentos despendem mais do que 30% com a renda. Contudo, o rácio apresenta uma percentagem maior de famílias no último quintil de rendimentos, 7,1%, que parece enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, em comparação com a abordagem do rendimento residual, que corresponde a 1,2%.

Quadro 7. Arrendatários em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento através da aplicação do rendimento residual e do rácio, por regime de arrendamento, quintil de rendimentos e composição familiar, 2016

	Abordagem do rendimento residual		Abordagem do rácio (+30%)	
	n ^a	%	n ^a	%
Em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento	408.491	71,0	164.413	28,6
Regime de arrendamento				
Arrendatário ou subarrendatário com renda a preços de mercado	312.875	69,8	159.503	35,6
Arrendatário ou subarrendatário com renda a preços reduzidos (inferior ao preço de mercado)	95.615	75,3	4.911	3,9
Teste	$(\chi^2(1)=3,92)^*$		$(\chi^2(1)=125,553)^{**}$	
Quintil de Rendimentos				
Primeiro	132.770	100,0	64.424	48,5
Segundo	139.138	96,0	51.081	35,2
Terceiro	96.503	76,7	25.416	20,2
Quarto	39.346	36,2	18.991	17,5
Quinto	733	1,2	4.501	7,1
Teste	$(\chi^2(4)=811,111)^{**}$		$(\chi^2(4)=139,717)^{**}$	
Composição familiar				
Um adulto com mais de 65 anos	56.872	56,4	20.412	20,3
Um adulto com menos de 65 anos	67.575	75,7	50.204	56,2
Dois adultos sem dependentes	79.217	69,3	26.358	23,1
Dois adultos, pelos menos um com 65 ou mais anos sem dependentes	57.014	53,8	12.042	11,4
Um adulto com um ou dois dependentes	41.977	96,9	24.714	57,0
Dois adultos com um ou dois dependentes	105.837	86,9	30.684	25,2
Teste	$(\chi^2(5)=144,256)^{**}$		$(\chi^2(5)=186,947)^{**}$	

Nota: devido a arredondamentos, os valores podem não somar os 100%.

^a Os valores foram calculados através da aplicação de ponderadores.

*p<,05; **p<,001. Em todos os casos, rejeitou-se a hipótese nula de que a distribuição é igual entre as medidas de acessibilidade ao arrendamento, por um lado, e as diferentes categorias analisadas, por outro.

Fonte: Microdados ICOR/EU-SILC (2016), cálculos da autora.

Em relação à composição familiar, as famílias monoparentais são as que mais se encontram em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pelo rendimento residual, representando 96,9% deste tipo de família. No rácio, são as famílias monoparentais e os adultos com menos de 65 anos sozinhos que despendem mais do seu rendimento com a renda, 57% e 56,2%, respetivamente. A maior diferença identificada quando se comparam as duas abordagens, refere-se às famílias de dois adultos com dependentes. No rácio este valor é de 25,2%, enquanto que no rendimento residual é de 86,9%.

Para melhor compreender as diferenças relacionadas com aplicação de cada abordagem, observou-se o número de famílias consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pelo rendimento residual e que ao mesmo tempo despendem mais do que 30% dos rendimentos com a renda (Quadro 8). Percebe-se que 155.591 (27%), das famílias são consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pelas duas abordagens. Para 252.899 (44%) agregados familiares, o rendimento após pagar a renda não é suficiente para o valor estipulado pelo orçamento de referência, apesar de não despendem mais do que 30% do rendimento com a renda. Por outro lado, 8.822 (1,5%) dos agregados familiares que despendem mais do que 30% dos seus rendimentos com a renda possuem rendimento residual suficiente para cobrir o orçamento de referência. Sendo assim, ao utilizar a perspetiva do rácio, essas famílias poderiam ser consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, mesmo que seus rendimentos sejam suficientes para suportar as outras despesas.

Quadro 8. Distribuição dos arrendatários através da aplicação da abordagem do rendimento residual e do rácio

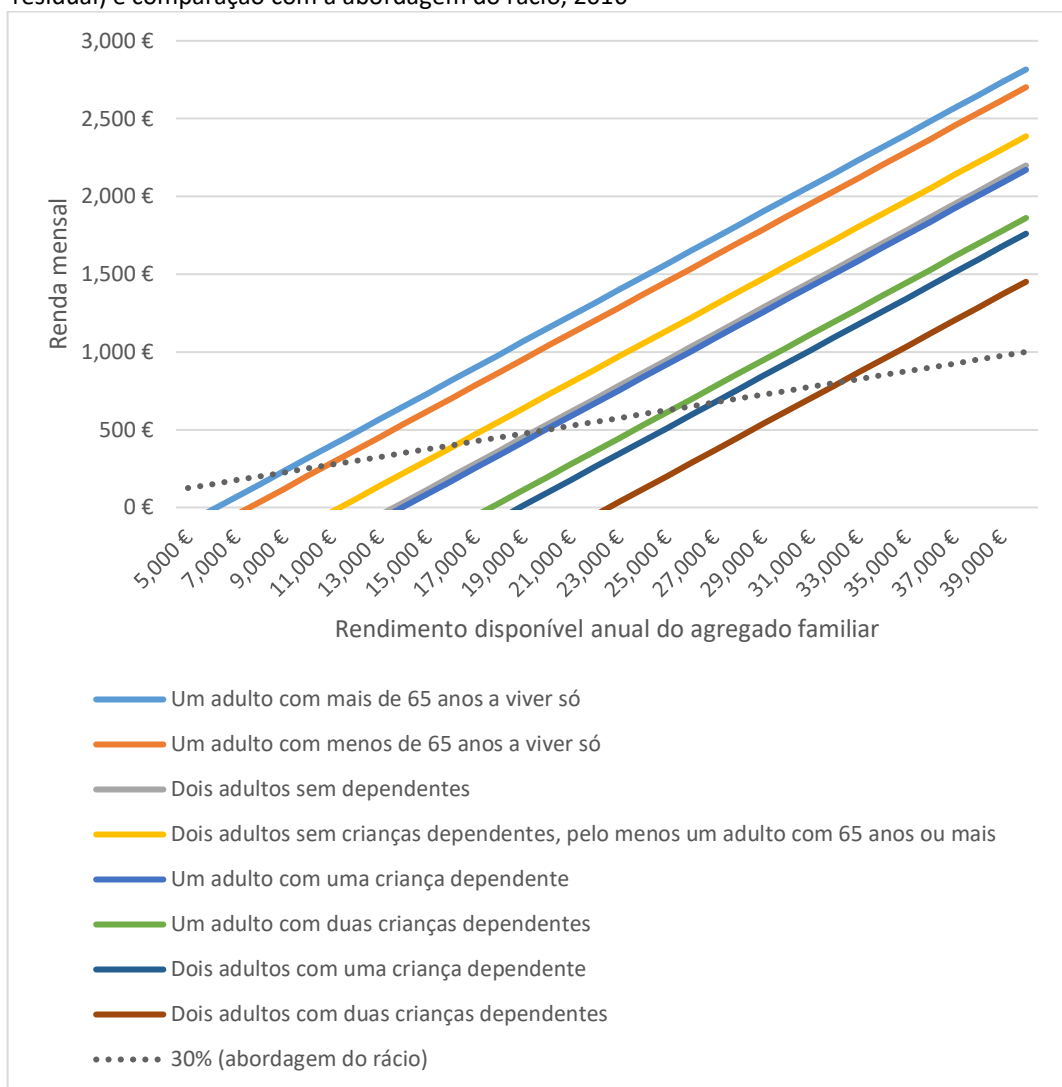
Em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento		Abordagem do rácio (+30%)			
		Não		Sim	
		n ^a	%	n ^a	%
Abordagem do rendimento residual	Não	158.109	27,5	8.822	1,5
	Sim	252.899	44,0	155.591	27,0

^a Os valores foram calculados através da aplicação de ponderadores.

Fonte: Microdados ICOR/EU-SILC (2016), cálculos da autora.

De outra forma, a Figura 7 representa visualmente o cruzamento das duas abordagens. Para isso, considera valores hipotéticos de renda e os valores mínimos de rendimento disponível para que o respetivo valor de renda fosse considerado acessível, em 2016. Comparativamente, apresentam-se os valores máximos de renda acessível quando utilizado o rácio de 30% dos rendimentos.

Figura 7. Acessibilidade ao arrendamento por composição familiar (abordagem do rendimento residual) e comparação com a abordagem do rácio, 2016



Observa-se que, para um mesmo valor de rendimento, o valor de renda acessível é diferente dependendo da composição familiar. Por exemplo, para um rendimento disponível de 20.000€ anuais, um agregado familiar com duas pessoas com menos de 65 anos poderia suportar até 532€ mensais de renda, sem comprometer as demais despesas necessárias para

ter um padrão de vida considerado digno em Portugal. Já uma família de dois adultos com uma criança dependente, com esse mesmo valor de rendimento, para manter as demais despesas, só poderia despendar 94€ mensais com a renda. Consequentemente, a percentagem máxima de rendimentos que cada uma dessas famílias pode desembolsar com a renda, também é diferente: para um rendimento de 20.000€, é de cerca de 31,9% para duas pessoas sem dependentes e de 5,6% para dois adultos com uma criança dependente.

Uma segunda observação é a de que os rendimentos influenciam diretamente o valor da renda acessível. Para os exemplos anteriormente descritos, um aumento de rendimentos para 25.000€ possibilitaria o pagamento de uma renda mensal no valor de 948,75€ (45,5%) para a família com duas pessoas sem dependentes e de 510,25€ (24,5%) para duas pessoas com uma criança dependente. Além disso, para cada composição familiar, existem valores de rendimentos inferiores aos quais todos os valores de renda serão inacessíveis. Estas famílias não conseguem satisfazer as restantes despesas necessárias, mesmo se o valor da renda fosse zero. Percebe-se que estes valores aumentam dependendo da composição familiar, pois estão ligados ao orçamento de referência estipulado.

Ao observar os valores calculados pelo rácio de 30%, nota-se que existe sempre um valor de “renda acessível”, mesmo para as famílias com rendimento mais baixos, para as quais nem sempre é possível manter um padrão de vida digno. Por outro lado, famílias com maiores rendimentos, que podem suportar mais pela renda, possuem um limite muito inferior de “renda acessível” do que com a aplicação do rendimento residual.

4.3 Discussão dos Resultados e Implicações para as Políticas Públicas

Os resultados deste estudo demonstram a importância da definição dos conceitos e da metodologia utilizada para verificar a questão da acessibilidade habitacional. Isto tem implicações para a perceção do problema público, que por sua vez influencia no *design* das políticas e, consequentemente, na sua gestão e eficácia (Rochefort & Donnelly, 2012). De um modo geral, é necessário clarificar o conceito de habitação acessível em Portugal e compreender o problema da falta de acessibilidade ao arrendamento.

Esta investigação é um contributo inicial para elucidar esta questão, ao comparar os resultados das duas principais medidas de acessibilidade ao arrendamento – rendimento

residual e rácio – e identificar as características socioeconómicas das famílias consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento. Por conseguinte, auxilia na compreensão do significado de “arrendamento acessível”. Mas, antes de iniciar a discussão dos resultados, é importante notar que as normas estabelecidas pelas medidas de acessibilidade “(...) deixam alguma margem para a subjetividade. Os agregados familiares, considerados a viver de forma inacessível de acordo com uma determinada norma, podem não estar necessariamente a fazê-lo do seu próprio ponto de vista” (Haffner & Boumeester, 2014, p. 135).

A partir dos microdados ICOR/EU-SILC, estima-se que em Portugal, ao utilizar a abordagem do rendimento residual, 71% dos agregados familiares arrendatários considerados no estudo estava em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento em 2016. Este valor é bastante superior aos 28,6% de famílias identificadas nesta condição pela perspectiva do rácio. No estudo de Heylen e Haffner (2013), os valores identificados em ambas abordagens são similares, sendo que a diferença reside em quem está em risco de enfrentar problemas. Neste âmbito, os dados portugueses também revelam diferenças, compreendidas pela análise das características socioeconómicas, nomeadamente o regime de arrendamento da habitação, o nível de rendimentos e a composição familiar.

Assim como no estudo de Heylen e Haffner (2013) para a região da Flandres, na Bélgica, e nos Países Baixos, a presente investigação identificou resultados opostos para os regimes de arrendamento na utilização das duas medidas. Quando aplicado o rendimento residual, a percentagem das famílias em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento é relativamente próxima nos dois regimes de arrendamento, de 69,8% no arrendamento a preços de mercado e de 75,3% no arrendamento a preços reduzidos. Já o rácio identifica uma percentagem muito menor de arrendatários com renda a preços reduzidos (3,9%) e maior entre os arrendatários no mercado privado (35,6%), nessas condições. Isto é logicamente compreendido, considerando que a percentagem máxima dos rendimentos para calcular a renda de habitação social é de 23% (chamada taxa de esforço), valor definido na legislação do arrendamento apoiado, e o valor adotado para o rácio, nesta análise, é de 30%. Entretanto, mesmo que estas famílias estejam a pagar uma renda com preço reduzido, ainda assim não possuem rendimentos suficientes para satisfazer as demais despesas definidas no orçamento de referência.

Relativamente aos quintis de rendimentos, ambas as medidas sugerem que os dois primeiros quintis de rendimentos são os que mais se encontram em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento. Este resultado também foi encontrado pelo estudo de Haffner e Boumeester (2014), para os Países Baixos. No entanto, a abordagem do rendimento residual reconhece um valor muito mais alto: 100% das famílias no primeiro quintil e 96% das famílias no segundo pareciam estar em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento em 2016. O terceiro quintil revela também um valor alto, de 76,7% de agregados familiares identificados nesta condição. Na perspetiva do rácio, os valores identificados são menos da metade destes. Por outro lado, 7,1% das famílias no quinto quintil foram consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pela perspetiva do rácio. Este valor é bastante menor, representando 1,2%, quando utilizada a abordagem do rendimento residual. Isto confirma estudos anteriores (Hancock, 1993; Stone, 1993, 2006a) que referem que a perspetiva do rácio pode identificar um problema onde não existe – quando famílias com rendimentos mais altos escolhem pagar mais pela habitação, apresentando uma maior percentagem do rendimento despendido com a renda, sem que isto signifique que estejam a enfrentar problemas financeiros, pois o rendimento é suficiente para pagar as outras despesas necessárias.

Na análise da composição familiar, são as famílias com dependentes as que mais se encontram em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pela abordagem do rendimento residual, assim como identificado por Stone (1993). Especialmente as famílias monoparentais, que também são as mais identificadas pela perspetiva do rácio, similar aos resultados do estudo de Heylen e Haffner (2013). Apesar disso, observa-se uma grande diferença na identificação do problema entre ambas abordagens, considerando a composição familiar.

Com a observação da Figura 7, que compara as duas abordagens através de valores hipotéticos de renda e os respetivos valores mínimos de rendimentos para que seja acessível, as limitações do rácio tornam-se bastante perceptíveis. Nota-se que os valores de renda considerados acessíveis por essa abordagem são mais altos do que no rendimento residual, quando os rendimentos dos agregados familiares são mais baixos. No caso das famílias com rendimentos mais elevados, observa-se que o valor da renda poderia ser superior do que 30% dos seus rendimentos. Também se percebe que as famílias mais numerosas necessitam de

rendimentos mais elevados para as outras despesas consideradas necessárias. Para algumas famílias, dependendo dos seus rendimentos e composição familiar, nenhum valor de renda seria considerado acessível pelo rendimento residual, pois o rendimento não é suficiente nem para o orçamento de referência estipulado. Enquanto que na perspetiva do rácio, desde que o rendimento não seja zero, sempre existirá algum valor de renda “acessível”.

As elevadas percentagens de famílias que estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pela aplicação do rendimento residual poderiam estar relacionadas com duas questões. A primeira delas é metodológica e refere-se ao orçamento de referência, que poderia estar sobrestimado. Deste modo, aparentemente as famílias não teriam condições de satisfazer as demais despesas não relacionadas com a habitação devido ao orçamento indicado para estas despesas ser demasiado elevado. Em Portugal, desconhece-se outro orçamento de referência além do utilizado para o estudo, o qual indica valores mínimos para um padrão de vida digno no país (Pereirinha et al., 2017). A escassa discussão sobre o tema não possibilita a comparação deste orçamento com outros. Esta prática é realizada em diversos estudos, que geralmente utilizam um valor de orçamento “baixo” e outro “moderado”, identificando também o impacto da renda nos orçamentos das famílias (Haffner & Boumeester, 2014; Stone, Burke, & Ralston, 2011).

Se o orçamento de referência utilizado não estiver sobrestimado, os resultados poderiam sugerir que os rendimentos dos agregados familiares portugueses são excessivamente baixos. Para rendimentos inferiores ao valor do orçamento de referência, qualquer valor de renda seria inacessível. Neste caso, os agregados familiares seriam sempre considerados em risco de enfrentar problemas de acessibilidade à habitação, mesmo se não tivessem de pagar nada pela renda. Esta discussão revela que a presente investigação não utilizou critérios para identificar se a falta de acessibilidade à habitação é um problema de rendimentos muito baixos ou de rendas altas (Thalmann, 2003). Para identificar se os rendimentos são muito baixos, investigações futuras poderiam analisar se os rendimentos das famílias são suficientes para cobrir o orçamento de referência para as despesas não relacionadas com habitação. Se os rendimentos não forem suficientes, é possível identificar para que agregados familiares a renda não é acessível de forma alguma, mesmo se fosse de graça.

Apesar destas questões, a abordagem do rendimento residual parece ser uma opção mais adequada do que o rácio para o desenho das políticas públicas, pois leva em consideração todas as despesas de consumo, possibilitando calcular um valor de renda acessível que não comprometa as demais despesas necessárias do agregado familiar (Haffner & Boumeester, 2014). Na comparação entre as abordagens, a perspectiva do rácio não se revelou uma medida precisa para identificar os agregados familiares que estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, mas pode ser útil para verificar a evolução do que se despende com a renda ao longo do tempo (Heylen & Haffner, 2013). Um exemplo da utilização do rácio é o indicador “sobrecarga com as despesas com habitação”, do Eurostat.

Se fosse utilizada a percentagem de 30% como o máximo aceitável do rendimento despendido com a renda, 44% das famílias consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pelo rendimento residual não seriam assim consideradas pelo rácio. Os agregados familiares com menores rendimentos provavelmente estão sobre representados nesta situação e, por despenderm um valor muito baixo com a renda, podem estar a viver numa habitação com más condições (Heylen & Haffner, 2013). A abordagem do rácio parece subestimar a identificação dos casos considerados em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, principalmente para as famílias com rendimentos mais baixos e para as os arrendatários com renda a preços reduzidos. Por outro lado, parece sobrestimar os casos das famílias em que os rendimentos são mais elevados. Esta comparação revela que os problemas públicos “não são apenas *criados* num sentido material; eles são socialmente *construídos* num sentido ideológico” (Stone, 1993, p. 58).

A comparação entre as duas principais abordagens e a identificação das suas limitações é importante para a compreensão, aplicação e gestão de programas de arrendamento acessível. Estes programas já começaram a ser implementados, tanto a nível nacional, no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação, bem como a nível municipal, como é o caso do “Programa Renda Acessível” da Câmara Municipal de Lisboa.

Os resultados deste estudo sugerem que a criação de um programa que defina valores de renda com base nos preços de mercado não se mostra adequado, já que estes valores podem não ser acessíveis para os agregados familiares. A utilização de uma percentagem máxima dos rendimentos para o valor da renda também não garante que a renda seja

acessível, em especial para aqueles com rendimentos mais baixos e numa composição familiar com crianças dependentes.

O Programa de Arrendamento Acessível, do novo pacote de políticas de habitação, acontece desta maneira, através da oferta de habitações com preços mais baixos que o mercado e com uma taxa de esforço, que significa uma percentagem máxima dos rendimentos a ser destinado para a renda. Contudo, isto não significará rendas acessíveis para quem precisa, considerando os rendimentos dos agregados familiares portugueses. A observação do aumento de preço da habitação em Portugal na sequência da crise de 2007-2008, especialmente nas grandes cidades, como é o caso de Lisboa, confirma esta análise. Por exemplo, um apartamento com dois quartos e com renda no valor de 850€, em Lisboa, passaria a ter um valor de renda de 680€ (20% abaixo do preço de mercado) no Programa de Arrendamento Acessível. Para suportar a taxa máxima de esforço, de 35%, definida pelo governo, o agregado familiar teria de ter um rendimento anual líquido de no mínimo 23.314,29€. Numa breve análise destes valores, à luz dos resultados deste estudo, percebe-se que este programa não está voltado para a maior parte dos agregados familiares considerados em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, especialmente nas grandes cidades, onde os valores das rendas são mais elevados. A maior parte das famílias consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento pertence aos três primeiros quintis de rendimento e parece ter rendimento inferior ao necessário para aceder ao Programa de Arrendamento Acessível. Além disso, ao determinar uma percentagem máxima dos rendimentos, não considera as diferentes necessidades de despesas das famílias, inerentes à sua composição.

A falta de apoio à provisão de habitação acessível leva a perceber a importância do papel desempenhado pelas redes de suporte intrafamiliares, característica do Estado Social dos países do Sul da Europa (Allen, 2006). Se as famílias não recebem este apoio intrafamiliar, em especial aquelas que estão em maior risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, o valor despendido com a renda pode comprometer a satisfação das demais despesas necessárias. É provável que estas famílias, para poderem suportar as despesas com a renda, tenham de fazer diversas restrições nas demais despesas. A ação do Estado é fundamental para que estas pessoas, a longo prazo, não corram o risco de entrar numa situação de maior vulnerabilidade.

As políticas de habitação traduzem-se na ação do governo através de diversos instrumentos e devem ser direcionadas para efetivamente solucionar os problemas públicos. Em Portugal, a Nova Geração de Políticas de Habitação, com o Programa de Arrendamento Acessível, parece condizer com as soluções habitacionais anteriores para resolver os problemas da “classe média”, agora através do arrendamento acessível, por meio de benefícios fiscais aos senhorios. Foi também a “classe média” que mais se beneficiou dos empréstimos habitacionais e das bonificações dos juros, na política de incentivo à aquisição da casa própria (Rodrigues, Santos, & Teles, 2016). Ambas políticas, delineadas de forma distinta pelo contexto envolvente, apontam que a (intenção de) resolução dos problemas habitacionais em Portugal acontece maioritariamente através do mercado. A própria utilização do termo “habitação acessível” acontece num período ligado ao aprofundamento da liberalização do mercado de arrendamento, similar a outros países (Paris, 2007; Whitehead, 1991).

5 Conclusões

Esta investigação é um contributo para o debate sobre habitação acessível em Portugal, bem como para a construção de evidência científica sobre o problema da falta de arrendamento acessível no país. Assim, os resultados desta investigação têm implicações para as políticas públicas, especialmente com a aprovação recente de medidas nacionais e locais para a promoção do “arrendamento acessível”.

Este estudo compreendeu os conceitos de “habitação acessível” e “acessibilidade ao arrendamento”, através da análise das políticas de habitação nacionais, comparando estes termos com os identificados na literatura. Além disso, identificou as características dos agregados familiares que estão em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, relativamente ao regime de arrendamento, ao quintil de rendimentos e à composição familiar. A análise empírica incidiu sobre os microdados ICOR/EU-SILC de 2016 e comparou os resultados das duas principais medidas de acessibilidade à habitação, o rendimento residual e o rácio.

O rácio, que é a medida mais utilizada numa variedade de contextos, considera uma percentagem máxima de rendimentos a ser despendida com a renda (neste estudo 30%). Apesar de útil para uma identificação geral e longitudinal da relação despesas de habitação e rendimentos (Heylen & Haffner, 2013), o rácio pode identificar problemas de acessibilidade ao arrendamento onde não existem. A análise dos resultados sugere que este pode ser o caso das famílias com rendimentos mais altos e que despendem mais do 30% do rendimento com a renda, mas que ainda lhes sobra rendimento para satisfazer as demais despesas necessárias para o orçamento de referência estabelecido. Por outro lado, parece subestimar os problemas das famílias com rendimentos mais baixos e dos que arrendam a preços reduzidos, que não gastam mais do que 30% do seu rendimento com a renda, mas para os quais o rendimento que resta após pagar a renda não é suficiente para satisfazer as demais despesas. Além disso, o rácio não comporta as diferentes necessidades de despesas das composições familiares (Stone, 1993).

Na abordagem do rendimento residual, é possível utilizar um orçamento de referência que considere todas as despesas necessárias para um padrão de vida socialmente aceite para

a identificação da acessibilidade à habitação (Heylen & Boumeester, 2014). Se as despesas com a habitação, que são as responsáveis pela maior parte das despesas de um agregado familiar e difíceis de reduzir num curto espaço de tempo (Stone, 1993; Kemeny 2001), tomem tanto dos rendimentos que comprometam as demais despesas necessárias para permitir esse padrão de vida socialmente definido, então o arrendamento é considerado inacessível. O presente estudo aplicou esta medida em Portugal, utilizando como padrão de despesas não relacionadas com a habitação um orçamento de referência adaptado do estudo RAP (Pereirinha et al., 2017). Estima-se, desta forma, que a maior parte dos arrendatários estudados, cerca de 71%, estava em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento em 2016.

Os resultados obtidos com a comparação das abordagens revelam que a definição de um problema público influencia no desenho e na implementação das políticas públicas (Rocheffort & Donnelly, 2012). Por serem socialmente construídos, os problemas públicos carregam consigo diferentes ideologias (Stone, 1993), que por sua vez são transferidas para os conceitos e metodologias utilizados na proposição de soluções. Considerando as limitações da abordagem do rácio referidas ao longo deste estudo, confirma-se a maior adequação do rendimento residual para verificar a acessibilidade à habitação (Heylen & Haffner, 2013; Stone, 1993, 2006a), desde que seja adotado um padrão de despesas que permita uma participação integral na sociedade. Por outras palavras, compreende-se que o arrendamento é acessível quando, após pagar a renda, o agregado familiar disponha de rendimentos suficientes para satisfazer as demais despesas consideradas necessárias, definidas através de um orçamento de referência para um determinado contexto e período de tempo.

Através desta perceção, observa-se que o “Programa de Arrendamento Acessível” não oferece “rendas acessíveis”, mas simplesmente rendas com preços mais baixos que o mercado (Stone, 2006a). A própria adoção de uma percentagem máxima dos rendimentos, a ser despendida com a renda, leva a que este programa não esteja voltado para a maior parte dos agregados familiares considerados em risco de enfrentar problemas de acessibilidade ao arrendamento, conforme os resultados deste estudo. Isto é especialmente relevante nas grandes cidades, como Lisboa e Porto, onde os valores das rendas são mais elevados.

As causas do grande número de famílias identificadas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade à habitação em Portugal, através do rendimento residual, ultrapassam os

objetivos desta investigação. Contudo, é possível que a crise tenha sido um fator determinante. Nos últimos anos, verificou-se uma maior liberalização do mercado português de arrendamento, acentuada pelo programa de financiamento externo (Rodrigues, Santos, & Teles, 2016). As medidas de austeridade aplicadas no âmbito do programa contribuíram para a estagnação, ou mesmo para a redução dos rendimentos dos agregados familiares portugueses, especialmente aqueles que possuem rendimentos mais baixos (Rodrigues, Figueiras, & Junqueira, 2016). Ao mesmo tempo, o preço da habitação aumentou (Eurostat, 2019). Portugal parece então fazer parte da “crise global da acessibilidade à habitação” que tem como causa a combinação do aumento da renda e da redução dos rendimentos (Wetzstein, 2017). Investigações futuras de base longitudinal seriam um importante contributo para compreender a evolução da acessibilidade ao arrendamento no país e identificar os efeitos da crise nesta questão.

Compreendeu-se que para algumas famílias, nenhum valor de renda será acessível: o rendimento é de tal forma reduzido, que é insuficiente para as demais despesas, mesmo se a renda fosse de graça. A análise da falta de acessibilidade ao arrendamento entre os que arrendam com preços reduzidos, pressupõe que esse pode ser o problema destas famílias. Contudo, a presente investigação não reconhece quando o problema está relacionado com rendimentos muito baixos ou rendas demasiado elevadas (Thalmann, 2003), sendo necessários mais estudos para confirmar esta hipótese.

Outras limitações desta dissertação de mestrado, nomeadamente a falta de uma comparação entre as diferentes regiões do país e a não inclusão de critérios de qualidade da habitação na análise, são ao mesmo tempo linhas de investigações futuras sobre a acessibilidade à habitação em Portugal. Também se sugerem estudos que comparem os regimes de ocupação do alojamento (proprietários e arrendatários) e análises comparativas com outros países. A inclusão de critérios de qualidade da habitação nestes estudos permitiria o desenvolvimento de um padrão de habitação adequada, possibilitando uma análise mais completa (Hancock, 1993). Seria assim possível identificar as famílias que pagam uma renda baixa, mas que vivem em habitações sobrelotadas ou com graves problemas de qualidade, e que deveriam também ser consideradas em risco de enfrentar problemas de acessibilidade habitacional por fazer restrições extremas no consumo da habitação para conseguir manter

as outras despesas (Stone, 1993). Por outro lado, as famílias que despendem mais com a renda por preferência de altos padrões de qualidade também poderiam ser identificadas.

Dados mais detalhados, como por exemplo a distância de casa para o trabalho, poderiam revelar outra dimensão na questão da acessibilidade ao arrendamento. Os custos com transportes podem representar um elemento fundamental em relação às despesas com habitação. Se uma família decide viver mais longe das suas atividades essenciais, para pagar uma renda mais baixa, terá de ponderar este valor com o dos transportes, que tende a ser mais elevado, além do tempo de deslocação e a facilidade de acesso aos serviços.

As limitações do presente estudo relacionadas com o orçamento de referência revelaram a necessidade de maior discussão sobre este assunto no contexto português. Os resultados demonstraram que a sua importância vai para além da definição de rendimentos mínimos, sendo também importante para a formulação de políticas de habitação acessível.

A evidência científica assume, assim, um papel importante para questionar e informar as decisões políticas. Mais estudos relacionados com as metodologias utilizadas, a utilização do termo “habitação acessível” e a identificação das necessidades das pessoas são necessários para que as decisões sejam verdadeiramente informadas.

Em resumo, esta investigação é um contributo inicial para o diagnóstico do problema da acessibilidade ao arrendamento em Portugal. As políticas públicas são moldadas a partir de como se percebe um problema. Na questão do arrendamento acessível, as soluções devem passar prioritariamente pela promoção de habitação social para arrendamento, pelo apoio aos rendimentos, através dos subsídios de habitação, e pela sua integração com outros benefícios sociais (Thalmann, 2003). Contudo, mais importante é o Estado assumir o seu papel na efetiva solução dos problemas públicos, sejam eles relacionados com a renda ou não.

Referências Bibliográficas

- Aalbers, M. B. (2015). The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis. *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43-60. doi: 10.1080/14616718.2014.997431
- Abelson, P. (2009). Affordable Housing: Concepts and Policies. *Economic Papers*, 28 (1), p. 27–38.
- Allen, J. (2006). Welfare regimes, welfare systems and housing in southern Europe. *International Journal of Housing Policy*, 6 (3), 251–277.
- Alves, S. (2017). Poles apart? A comparative study of housing policies and outcomes in Portugal and Denmark. *Housing, Theory and Society*, 34(2), 221-248. doi: 10.1080/14036096.2016.1236036
- Alves, S., & Branco, R. (2015). *Affordable housing and urban regeneration in Portugal: a troubled tryst?* Artigo apresentado em ENHR - European Network for Housing Research Conference 2015, Lisboa. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/19983>
- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137–158. doi: 10.1177/0952872002012002114
- Beer, A., Kearins, B., & Pieters, H. (2007). Housing affordability and planning in australia: The challenge of policy under neo-liberalism. *Housing Studies*, 22(1), 11-24. doi: 10.1080/02673030601024572
- Ben-Shahar, D., & Warszawski, J. (2016). Inequality in housing affordability: Measurement and estimation. *Urban Studies*, 53(6), 1178–1202. doi: 10.1177/0042098015572529
- Bramley, G. (2012). Affordability, poverty and housing need: triangulating measures and standards. *Journal of Housing and the Built Environment*, 27, 133–151. doi: 10.1007/s10901-011-9255-4
- Branco, R., & Alves, S. (2018). Urban rehabilitation, governance, and housing affordability: lessons from Portugal. *Urban Research & Practice*. doi: 10.1080/17535069.2018.1510540
- Cai, W., & Lu, X. (2015.) Housing affordability: Beyond the income and price terms, using China as a case study. *Habitat International*, 47, 169-175.
- Carter, T. (1997). Current practices for procuring affordable housing: The Canadian context. *Housing Policy Debate*, 8(3), 593-631. doi: 10.1080/10511482.1997.9521268
- Castles, F. (1998). The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the new world and the old. *Acta Politica*, 33(1), 5-19.
- Castles, F., & Ferrera, M. (1996). Home ownership and the welfare State: Is Southern Europe different? *South European Society and Politics*, 1(2), 163–184.
- Chiu, R. L. H. (2007). Planning, land and affordable housing in Hong Kong. *Housing Studies*, 22(1), 63-81. doi: 10.1080/02673030601024614

- Choi, S., Choi, H. & Park, W. (2009). Affordable housing and local governance in South Korea: A Fair Share Approach. *International Journal of Urban Sciences*, 13(2), 103-117. doi: 10.1080/12265934.2009.9693651
- Clapham, D. (2018). *Remaking housing policy: An international study*. London: Routledge. doi: 10.1201/9781315639086
- Deeming, C. (2017). Defining minimum income (and living) standards in Europe: Methodological issues and policy debates. *Social Policy and Society*, 16(1), 33-48. doi: 10.1017/S147474641500041X
- Dery, D. (2000). Agenda setting and problem definition. *Policy Studies*, 21(1), 37-47. doi: 10.1080/014428700114008
- Doling, J. & Ronald, R. (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 165–173. doi: 10.1007/s10901-009-9177-6
- Dunn, W. N. (2003). *Public policy analysis: An introduction* (3^a ed). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eurostat (2017). *Methodological guidelines and description of EU-SILC target variables 2016 operation* (DocSILC 065). Disponível em: https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/ESTAT/eusilc/Library/guidelines_questionnaire/2015%20Operation%20Guidelines/DOCSILC065%20operation%202015%20VERSION%20June%202016.pdf
- Eurostat (2019). *Eurostat database*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Ferrera, M. (1996). The 'southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37. doi: 10.1177/095892879600600102
- Field, C. G. (1997). Building consensus for affordable housing. *Housing Policy Debate*, 8(4), 801-832. doi: 10.1080/10511482.1997.9521279
- Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K., Burke, T., & Yates, J. (2005). *Conceptualising and measuring the housing affordability problem*. Melbourne: AHURI Research Paper No. NRV3-1, Australian Housing and Urban Research Institute Limited. Disponível em: <https://www.ahuri.edu.au/research/nrv-research-papers/nrv3-1>
- Gentili, M., & Hoekstra, J. (2018). Houses without people and people without houses: A cultural and institutional exploration of an Italian paradox. *Housing Studies*. doi: 10.1080/02673037.2018.1447093
- Goedemé, T., Storms, B., & Van den Bosch, K. (2015). *Pilot project: Developing a common methodology on reference budgets in Europe. Proposal for a method for comparable reference budgets in Europe*. Brussels: European Commission. doi: 10.2767/400190
- Gopalan, K., & Venkataraman, M. (2015). Affordable housing: Policy and practice in India. *IIMB Management Review*, 27, 129-140. doi: 10.1016/j.iimb.2015.03.003

- Griggs, J., & Kemp, P. A. (2012). Housing Allowances as income support: Comparing european welfare regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12(4), 391-412. doi: 10.1080/14616718.2012.711987
- Guerra, I. (2011). As políticas de habitação em Portugal: A procura de novos caminhos. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 22, 41-68. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9098>
- Haffner, M. & Boumeester, H. (2014). Is renting unaffordable in the Netherlands? *International Journal of Housing Policy*, 14(2), 117-140. doi: 10.1080/14616718.2014.908570
- Hahs-Vaughn, D. L. (2005). A primer for using and understanding weights with national datasets. *The Journal of Experimental Education*, 73(3), 221–248.
- Hancock, K. E. (1993). Can't pay? won't pay? Economic principles of affordability. *Urban Studies*, 30, 127–145.
- Hansson, A. G. (2017). City strategies for affordable housing: The approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. *International Journal of Housing Policy* (Publicado online a 06 de fevereiro de 2017). doi: 10.1080/19491247.2017.1278581
- Heylen, K. & Haffner, M. (2013). A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries? *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(3), 547-565. doi: 10.1007/s10901-012-9325-2
- Holmans, A., Scanlon, K., & Whitehead, C. M. E. (2002). *Fiscal policy instruments to promote affordable housing* (Research Report, VII). Cambridge, UK: Cambridge Centre for Housing and Planning Research. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/29958/1/Fiscal_policy_instruments_to_promote_affordable_housing_%28LSERO%29.pdf
- Hong, T. T. (2013). Affordable housing for first-time homebuyers: Issues and implications from the malaysian experience. *Pacific Rim Property Research Journal*, 19(2), 199-209. doi: 10.1080/14445921.2013.11104381
- Housing Europe (2010, 27 de Março). *Country Profile. Social Housing in Europe: Portugal*. Disponível em: <http://www.housingeurope.eu/resource-119/social-housing-in-europe>
- Howlett, M., & Lejano, R. (2013). Tales from the crypt: The rise and fall (and re-birth?) of policy design studies. *Administration & Society*, 45(3), 357-381. DOI: 10.1177/0095399712459725
- Hulchanski, J. D. (1995). The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio. *Housing Studies*, 10(4), 471-491.
- IHRU (2015). *25 Anos do Esforço do Estado com Habitação*. Disponível em: http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta1/pt/porta1/publicacoes/es_tudos/Esforco-do-Estado-em-Habitacao.pdf
- INE (2016a, setembro). *Caracterização da habitação social em Portugal – 2015*. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=272427518&att_display=n&att_download=y
- INE (2016b). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento: Documento metodológico* (versão 3.6). Disponível em: <http://smi.ine.pt/DocumentacaoMetodologica/Detalhes/?id=1389&lang=PT>

- INE (2016c, dezembro). *Orçamentos familiares 2015/2016*. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=298558326&att_display=n&att_download=y
- INE (2018a, março). *Estatísticas de rendas da habitação ao nível local 2017*. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=323323480&att_display=n&att_download=y
- INE (2018b, maio). *Rendimento e Condições de Vida 2017*. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=328742277&att_display=n&att_download=y
- Instituto da Segurança Social (2017, setembro). *Guia Prático – Apoios Sociais – Crianças e Jovens* (35 A – V4.07). Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/33589/apoios_sociais_crianças_jovens/37504816-7ca5-4ea0-8197-e29524b380cf
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(1), 53-70. doi: 10.1023/A:1011526416064
- Kemeny, J. (2005). “The really big trade-off” between home ownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis, and a reformulation 25 years on. *Housing, Theory and Society*, 22(2), 59-75. doi: 10.1080/14036090510032727
- Kemp, P. A. (2012). Access and affordability: Housing allowances. In S. J. Smith (Ed.) *International Encyclopedia of Housing and Home*, (pp. 23-29). San Diego: Elsevier. doi: 10.1016/B978-0-08-047163-1.00205-8
- Kutty, N. K. (2005). A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results. *Housing Policy Debate*, 16(1), p. 113-142. doi: 10.1080/10511482.2005.9521536
- Lerman, D. L., & Reeder, W. J. (1987). The affordability of adequate housing. *AREUEA Journal*, 15(4), 389-404.
- Li, J. (2014). Recent trends on housing affordability research: where are we up to? *Urban Research Group – CityU on Cities Working Paper Series, No. 5/2014*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2555439>
- Linneman, P.D. & Megbolugbe, I. F. (1992). Housing affordability: Myth or reality? *Urban Studies*, 29 (3/4), p. 369-392.
- Malpass, P. (2008). Housing and the new welfare state: Wobbly pillar or cornerstone? *Housing Studies*, 23(1), 1-19. doi: 10.1080/02673030701731100
- Mendes, L., & Carmo, A. (2016, julho 4-7). *State-led gentrification in an era of neoliberal urbanism: Examining the new urban lease regime in Portugal*. Artigo apresentado em International Conference Contested Cities: From contested cities to global urban justice – critical dialogues, Madrid.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government UK (2018, 22 de Novembro). Affordable housing supply. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/affordable-housing-supply#history>

- Mundt, A. (2017). Housing benefits and minimum income schemes in Austria – an application of the residual income approach to housing affordability of welfare recipients. *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 383-411. doi: 10.1080/19491247.2017.1306992
- Murphy, L. (2014). ‘Houston, we’ve got a problem’: The political construction of a housing affordability metric in New Zealand. *Housing Studies*, 29 (7), 893-909. doi: 10.1080/02673037.2014.915291
- Nações Unidas (2018). *The right to adequate housing toolkit*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/issues/housing/toolkit/pages/righttoadequatehousingtoolkit.aspx>
- OCDE (2016). *Affordable Housing Database*. <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>
- Oxley, M. (2012). Supply-side subsidies for affordable rental housing. In Susan J. Smith (Ed.), *International Encyclopedia of Housing and Home* (pp. 75-80). San Diego: Elsevier. doi: 10.1016/B978-0-08-047163-1.00419-7
- Paris, C. (2007). International perspectives on planning and affordable housing. *Housing Studies*, 22(1), 1-9. doi: 10.1080/02673030601024531
- Parliament of Australia, (2016, 16 de agosto). *Housing affordability in Australia*. Disponível em: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook45p/HousingAffordability
- Pato, I., & Pereira, M. (2013). Habitação social na área metropolitana de Lisboa. Tendências da gestão municipal contemporânea. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 26 (Jun/2013), 1-15.
- Pereira, M., & Pato, I. (2013). *Da habitação social ao arrendamento acessível: (Re)habitar (os) alojamentos vagos*. Versão revista da comunicação apresentada Conferência Internacional “O Futuro da Habitação Pública no Estado Social Pós- Crise”, Lisboa, 22 e 23 de Julho de 2013, IGOT/IHRU.
- Pereirinha, J., Pereira, E., Branco, F., Amaro, I., Costa, D., & Nunes, F. (2017). *Rendimento adequado em Portugal: Quanto é necessário para uma pessoa viver com dignidade em Portugal?* Disponível em http://www.rendimentoadequado.org.pt/images/rap/pdfs/Brochura%20raP%20_%20FINAL.pdf
- Programa do XXI Governo Constitucional, 2015-2019. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>
- Rocheft, D. A., & Cobb, R. W. (1993). Problem definition, agenda access, and policy choice. *Policy Studies Journal*, 21(1), 56-71. doi: 10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453.x
- Rocheft, D. A., & Donelly, K. P. (2012). Agenda-setting and political discourse: Major analytical frameworks and their application. In E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 189-203). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Rodrigues J., Santos, A. C., & Teles, N. (2016). Finança e consolidação da provisão privada da habitação, in *A Financeirização do Capitalismo em Portugal*, pp. 71-109. Coimbra: Conjuntura Actual Editora.

- Rodrigues, C. F., Figueiras, R., & Junqueira, V. (2016). Quais as famílias mais afectadas pela crise, in *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento*, pp. 65-86. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ryan, S., & Enderle, B. E. (2012). Examining spatial patterns in affordable housing: The case of California density bonus implementation. *Springer-Verlag Journal of Housing and the Built Environment*, 27 (4), 413-425.
- Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. (2016). Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/5jm3p5gl4djd-en
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1-22. doi: 10.1111/1467-9299.00292
- Scanlon, K., Whitehead, C., & Arrigoitia, M. F. (2014). *Social Housing in Europe*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Smith, J. L. (2012). Access and affordability: Developed countries. In S. J. Smith (Ed.), *International Encyclopedia of Housing and Home* (pp. 7-12). San Diego: Elsevier. doi: 10.1016/B978-0-08-047163-1.00009-6
- Statistics Canada (2017, 31 de Agosto). *2016 Census of population: Housing*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/98-501/98-501-x2016007-eng.cfm>
- Stone, M. E. (1993). *Shelter poverty: New ideas on housing affordability*. Philadelphia: Temple University Press.
- Stone, M. E. (2006a). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17(1), 151-184. DOI: 10.1080/10511482.2006.9521564
- Stone, M. E. (2006b). A housing affordability standard for the UK. *Housing Studies*, 21(4), 453-476. DOI: 10.1080/02673030600708886
- Stone, M. E., Burke, T., & Ralston, L. (2011). The residual income approach to housing affordability: The theory and the practice. *AHURI Positioning Paper*, 139. Disponível em: http://works.bepress.com/michael_stone/7
- Storms, B., Tim Goedemé, T., Van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N., & Stockman, S. (2014). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level*. Brussels: European Commission.
- Thalmann, P. (2003). 'House poor' or simply 'poor'. *Journal of Housing Economics*, 12 (4), 291-317. doi: 10.1016/j.jhe.2003.09.004
- Torgersen, U. (1987) Housing: The wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(1), 116-126. DOI: 10.1080/02815737.1987.10801428
- United States Census Bureau (2017, 28 de Agosto). *The history of the official poverty measure*. Disponível em: <https://www.census.gov/topics/income-poverty/poverty/about/history-of-the-poverty-measure.html>
- United States Department of Housing and Urban Development [HUD] (n.d.). *Affordable housing*. https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning/affordablehousing/

- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54(14), 3159–3177. doi: 10.1177/0042098017711649
- Whitehead, C. M. E. (1991) From need to affordability: An analysis of UK housing objectives. *Urban Studies*, 28 (6), 871–887.
- Xerez, R., Rodrigues, P. G., & Cardoso, F. D (2018). A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. In R. C. Agarez (Coord.), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (pp. 465-511). Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Xerez, R., Rodrigues, P. G., Lima, J. M., & Cardoso, F. D. (no prelo). Shifting from a homeowner society to a rental market? Over a decade of housing policy in Portugal, 2007-2017. In E. Bargelli, & T. Heitkamp (Coord.), *New Developments in Southern European Housing*. Pisa: Pisa University Press.
- Yates, J. (2008). Australia's housing affordability crisis. *The Australian Economic Review*, 41(2), 200-214. doi: 1111/j.1467-8462.2008.00502.x
- Zhang, C., Jia, S. & Yang, R. (2016). Housing affordability and housing vacancy in China: The role of income inequality. *Journal of housing Economics*, 33, 4-14. doi: 10.1016/j.jhe.2016.05.005

Legislação

- Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 238. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 169. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04 de junho. *Diário da República*, 1ª série, n.º 106. Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio. *Diário da República*, 1ª série, n.º 98. Presidência do Conselho de Ministros.
- Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 41. Assembleia da República.
- Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 157. Assembleia da República.
- Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 245. Assembleia da República.
- Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 63. Assembleia da República.
- Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março. *Diário da República*, 1ª série, n.º 245. Assembleia da República.

Lei n.º 43/2017, de 14 de junho. *Diário da República*, 1ª série, n.º 114. Assembleia da República.

Lei n.º 2/2019, de 09 de janeiro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 6. Assembleia da República

Lei n.º 3/2019, de 09 de janeiro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 6. Assembleia da República

Portaria n.º 580/83, de 17 de maio. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 113. Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Portaria n.º 828/88, de 29 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 300. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Portaria n.º 236/2015, de 10 de agosto. *Diário da República*, 1ª série, n.º 154. Ministérios das Finanças e do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro. *Diário da República*, 1ª série, n.º 13. Finanças e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Portaria n.º 175/2019, de 6 de junho. *Diário da República*, 1ª série, n.º 109. Finanças e Infraestruturas e Habitação.

Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho. *Diário da República*, 1ª série, n.º 109. Finanças e Infraestruturas e Habitação.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho. *Diário da República*, 1ª série n.º 136. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. *Diário da República*, 1ª série, n.º 84. Presidência do Conselho de Ministros.

Anexos

Anexo 1. Orçamento de referência para o ano de 2014 (valores mensais, sem rendas de habitação, em euros)

Itens de despesa	Morfologia familiar	Indivíduo com 65 ou mais anos a residir só	Casal de indivíduos, ambos com 65 ou mais anos	Indivíduo em idade ativa (18 a 64 anos) a residir só	Casal de indivíduos ambos em idade ativa	Família monoparental com um filho menor de idade (12 anos)	Casal de indivíduos em idade ativa com um filho menor de idade (12 anos)	Casal de indivíduos em idade ativa com dois filhos menores de idade (2 e 12 anos)
Alimentação		139.00	244.00	177.00	360.00	299.00	451.00	535.00
Bebidas Alcoólicas		8.00	17.00	6.00	11.00	2.00	6.00	6.00
Vestuário e Calçado		24.00	48.00	39.00	77.00	89.00	132.00	184.00
Abastecimento de Água, Saneamento e Resíduos Sólidos e Energia		73.00	90.00	78.00	102.00	90.00	113.00	136.00
Mobiliário, Artigos, Utensílios e Equipamentos Domésticos		34.00	40.00	32.00	32.00	49.00	50.00	58.00
Produtos e Serviços Domésticos para Manutenção Corrente da Habitação		9.00	12.00	6.00	6.00	15.00	17.00	18.00
Produtos de Higiene		11.00	21.00	11.00	18.00	16.00	22.00	47.00
Produtos e Serviços de Estética e Cuidado Pessoal		24.00	47.00	18.00	30.00	47.00	55.00	68.00
Artigos de Uso Pessoal		3.00	5.00	2.00	5.00	6.00	8.00	15.00
Saúde		40.00	80.00	18.00	34.00	29.00	37.00	66.00
Transportes		16.00	24.00	76.00	151.00	153.00	225.00	231.00
Comunicações		39.00	50.00	19.00	39.00	61.00	69.00	69.00
Lazer, Desporto e Cultura (excluindo férias e ocasiões especiais)		34.00	64.00	39.00	73.00	105.00	155.00	182.00
Férias e Ocasões Especiais		38.00	61.00	53.00	84.00	89.00	116.00	139.00
Educação (excluindo creches e infantários)		0.00	0.00	0.00	0.00	45.00	45.00	48.00
Outros e reserva para despesas pontuais e/ou inesperadas		20.00	41.00	51.00	101.00	56.00	56.00	61.00
Total (sem rendas de habitação)		512.00 €	844.00 €	625.00 €	1,123.00 €	1,151.00 €	1,557.00 €	1,863.00 €

Fonte: Adaptado de Pereirinha et al., 2017.

Anexo 2. Rendimento disponível dos agregados familiares* (valores em euros)

Rendimento por adulto equivalente (em €)		
Percentis	20	5362,0000
	40	7493,4279
	60	10000,0000
	80	14498,9013

* Cálculo efetuado com base nos rendimentos do total da amostra, proprietários e arrendatários.
Fonte: ICOR/EU-SILC (2016).

Anexo 3. Novos ponderadores para cada membro do agregado familiar, definidos para o estudo

Composição do agregado familiar	1º adulto	2º adulto	1ª criança (12 anos)	2ª criança (2 anos)
Indivíduo com 65 ou mais anos	0,8192	0,5312		
Indivíduos em idade ativa	1	0,7968		
1 pessoa com dependentes	1		0,8416	0,4896
2 pessoas com dependentes (idade ativa)	1	0,7968	0,6944	0,4896

Fonte: Cálculos da autora a partir do estudo RAP (Pereirinha et al., 2017).